

CALL NO.

CA1

AI

-77A31

GOVT

Government
Publications

Agenda for Co-operation

A Discussion Paper
on Decontrol and Post-Control Issues



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada



CAI
AI
-77A31

Government
Publications

Agenda for Co-operation

**A Discussion Paper
on Decontrol and Post-Control Issues**



**Government
of Canada**

**Gouvernement
du Canada**



②

Contents

Preface.....	1
1 Our Economic Goals.....	3
2 Problems and Prospects.....	6
The Continuing Problem of Inflation.....	7
The Climate for Progress.....	9
Ending Controls.....	10
3 Government and the Economy.....	12
Sharing Responsibility.....	13
Managing the Economy.....	14
The Framework for the Market System.....	15
Competition Policy.....	17
Industrial Policies.....	18
Regional Policies.....	20
Employment and Manpower Policies.....	21
Social Security.....	22
Housing.....	24
Energy.....	25
Government as an Economic Sector.....	26
4 A New Forum for Consultation.....	28
The Nature of the Forum.....	29
Operation of the Forum.....	30
5 Monitoring Inflation After Controls.....	34
The Nature of the Agency.....	34
Methods of Operation.....	35
Structure and Staffing.....	38
6 The Withdrawal of Controls.....	40
7 Governments and Labour-Management Relations.....	49

8	Public Sector Compensation.....	55
	Employer-Employee Relations.....	56
	Compensation.....	57
	Decontrol.....	59
	Post-Control Policies.....	59
9	The Next Steps.....	63

May, 1977

Preface


This Discussion Paper is addressed to the vital questions about decontrol and the kinds of actions that will promote a healthier and less inflationary economy.

The day is approaching when wage and price controls must be ended.

Most Canadians realize that these measures must be temporary, and that when they have served their purpose, they should be removed.

Given that objective, this paper examines our economic problems and the roles of various groups in economic decisions. It charts a number of directions we might take to resolve our difficulties.

Most important, the paper earnestly invites the participation of Canadians in framing the economic decisions which will guide our progress in future years.



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115503906>

1 Our Economic Goals

Canada is a country of great natural resources with a skilled and practical people. Its industries are based on a high degree of technology. Few countries enjoy so strong a basis for the achievement of essential economic goals - a high level and stable growth in the amount of the goods and services we produce and the incomes we earn; the ability to compete effectively and pay our way in the world; the provision of jobs for our work force; the fair sharing of income; the means to protect those citizens hurt by sudden and unpredictable economic shocks.

In recent years, the pursuit of these goals has been hampered by severe rates of inflation in Canada. This damaging and divisive force has frustrated our efforts to accomplish the objectives we have sought.

We have, within Canada, the ability and the opportunity to achieve economic progress with less inflation. What is required is not only good policy from governments, but an effective sense of shared responsibility on the part of all Canadians.

In Canada, we have chosen to combine our human and material resources in a mixed economic system. At the core of economic activity are private markets and private decisions. Governments support both the efficiency and equity of this system in a number of ways. They act through broad monetary and fiscal policies to influence overall production, income, employment, inflation, and trade and other exchanges with the world. They set a legal, regulatory and incentive framework for private sector activity, and they finance and provide directly a number of services commonly accepted as a public responsibility. They play a major role in income support, social security, income redistribution and regional economic development.

It is the wish of most Canadians to maintain and strengthen this mixed economy, with the great preponderance of economic decisions taking place in the private sector. The controls on prices and incomes introduced in 1975 must be regarded as a necessary, but only temporary, intervention in decision-making processes. The challenges of operating a healthy and

stable economy without mandatory controls on individual income and price decisions must be met. Legislation requires controls to be ended by December 31, 1978 at the latest, and there are compelling reasons why controls should not be a continuing feature of our economic system.

Most obviously, controls involve rules that are bound to be somewhat arbitrary and substitute the judgments of relatively few for the judgment of many. Controls cannot adjust quickly or adequately to changes as they occur and to new opportunities that develop. Distortions of many kinds can appear. In attempting to cope with quickly changing circumstances, controls inevitably become more detailed and bureaucratic. Inequities increase and as time goes on individuals and groups are less and less prepared to sacrifice their freedom of action; either more compulsion is necessary, or evasion of the program becomes widespread.

To meet the challenges of operating a healthy and stable economy without mandatory controls, a number of things must be done. The gains made against inflation and inflationary expectations need to be secured. The momentum established toward restoring our competitive position abroad must be reinforced. Fiscal and monetary policy must continue to be directed toward realistic goals of growth and reduced inflation. The timing and manner of decontrol should contribute to these advances. A new spirit of communication, realism and shared responsibility among governments, business and labour should be nurtured and harnessed. Consultation and monitoring institutions which can usefully supplement our mixed system of economic and social management should be developed.

If we are to rely mainly on markets to allocate capital, labour and other resources in the most efficient manner and to determine incomes and prices, it is essential that markets work well. Improvements in information and incentives are important elements in assuring that they do. So are reductions in the detail and complexity of regulation and direction affecting markets. Competition policy, industrial policy, manpower policy and labour-management relations must all be improved.

The opportunity is open to us to move out of controls smoothly and co-operatively, into a period where individual choices are based on a better understanding of - and concern for - their broader consequences.

In October, 1976, the government issued a Working Paper entitled The Way Ahead. That paper examined the complex origins of Canada's inflationary difficulties and sought to look beyond the controls program to the major principles and policy strategies which should shape the government's role in the post-control period. It invited and initiated a formal process of discussion, dialogue and consultation with all elements of Canadian society.

With this Discussion Paper, the government seeks further and more specific consultations with the Canadian community. This paper discusses the economic realities of Canada's position in the world and reviews briefly a number of specific policy areas. It examines some limits on government action in solving economic and social problems, and the implications that follow for groups in the private sector. It addresses some steps that might be taken, upon the withdrawal of formal restraints, to foster continuing consultation on economic problems and to establish a continuing mechanism to monitor price and income increases.

Alternative methods of removing controls are examined, and two important areas of public concern - labour-management relations, and public sector compensation - are discussed in detail.

2 Problems and Prospects

As we prepare to move away from controls and toward the 1980s, it is critical that we size up the dimensions of our current economic situation and future prospects.

In recent years Canada has shared the problems of inflation, slow growth and unemployment which have affected all industrial countries. It is worth recalling, however, that Canadians have experienced a remarkable increase in real incomes per capita, in some years as much as 5 per cent. These increases were higher than in any other major western industrialized country and they were over twice the average annual increase in Canadian productivity per employed person. This period was marked by a number of factors unusually favourable to Canada. First, while external forces made our inflation problems severe, Canadians benefitted from a large improvement in external terms of trade, as the average world prices of things we sell increased by more than those of things we buy. Second, for the period as a whole Canada was a large net exporter of energy, in the latter part of the period on rather favourable terms. Third, reflecting the much faster growth of employment than of population during the period, and thus the tremendous increase in the proportion of Canadian families with two, three or even more pay cheques, the per capita level of real incomes grew strongly. Canada has created jobs for most of a rapidly growing labour force, which in turn reflected both a very rapid growth in the population and in those who sought to enter the labour force.

These favourable conditions cannot be expected to persist. There is a limit to our borrowing from the rest of the world to support our current consumption standards. As international trading patterns shift and as developing countries continue to press for a more equitable distribution of the world's wealth, we may find it difficult to maintain our favourable terms of trade. We are now a net importer of oil and may find ourselves in a net import position for total energy in the not too distant future.

The rate of increase of the Canadian labour force will slow down, reflecting both lower rates of population growth and the changing age structure of the population. This in turn will reduce our potential rates of real economic growth and

result in future increases of real income per capita that are more in line with average increases in productivity. Both the external economic environment and our demographic prospects suggest that the relatively rapid increase in average real incomes we have experienced in recent years is not likely to be sustained in the future.

The Continuing Problem of Inflation

Our economic structure will have to adjust so that our potential can be realized. Equally, expectations about what our economy can deliver will have to be realistic. In achieving our collective and individual goals, inflation stands as a central and continuing problem.

The events of the early 1970s led to problems of inflation, unemployment and serious payments deficits throughout the industrialized world. Canada did not escape these problems and the rate of inflation reached double-digit levels. During the worldwide recession of 1974 and 1975, the growth of output and employment was better maintained in Canada than in other industrial countries and, partly as a result, the inflationary momentum decreased little and late. Canada's competitive position in relation to the United States started to erode significantly and persistently. In October, 1975 the government introduced its anti-inflation program, including controls, with a first-year target of holding inflation to or below 8 per cent and a second year target of 6 per cent. Real income increases per worker of about 2 per cent were planned for in the first year of the program.

With all the facts now in, it is clear that most Canadian workers fared well during the first year of this program. Although the increases in new wage settlements were greatly reduced, average wage rates paid went up by more than 10 per cent. At the same time the consumer price index increased by less than $6\frac{1}{2}$ per cent. Unusually cheap food, the price-restraining effects of a high value of the Canadian dollar through most of 1976, and unusually low profit margins reflecting the widespread slack here and around the world, combined to permit increases in real household incomes and real wages in the $3\frac{1}{2}$ - $4\frac{1}{2}$ per cent range. These increases were well above the approximate 2 per cent gain in real annual productivity per worker.

This year, increases in food prices have resumed. Energy prices are continuing to rise. The depreciation of the Canadian dollar is putting more upward pressure on domestic prices. As we have to use more of the goods and services we produce to buy the same amount of goods and services from abroad, our real incomes will have to grow more slowly. Indeed, the increase in real income per capita may have to be less than the growth in average productivity. This will show up for the average household in the form of a somewhat higher increase in consumer prices than last year and a somewhat smaller increase in wages and salaries.

A concerted attempt to escape this reality by trying to push up wages and salaries still further would clearly frustrate progress against inflation. It would jeopardize the recovery of Canada's competitive position, and endanger the creation of new jobs.

Through the recession and early stages of the recovery between 1974 and 1976, the Canadian economy was sustained at levels of output, employment and capacity utilization that were better than other industrialized countries. Nevertheless, considerable slack remains in the economy. Clearly we need more rapid growth of output and employment if the potential of our economy is to be realized. Higher real investment, reduced balance of payments deficits and some gains in consumption can be attained. But, as the March 31 budget argued, the pace and manner of pursuing these goals is constrained. A resurgence of the inflationary spiral would turn short-term gains in employment into severe subsequent losses. Massive increases in government expenditures to stimulate employment could produce some short-term employment gains, but at the expense of sustained efficient growth of output, employment and income. The credibility of government undertakings to restrain the growth of government expenditure and in due course to reduce government deficits, would be undermined. We would run the great risk of rekindling inflationary expectations.

A continuing reduction in inflation is a necessary condition of better prospects for economic performance. It is essential to business confidence, essential if producers are to exploit expanding markets, and essential to investment decisions and a sustained reduction of unemployment.

The Climate for Progress

The government's first responsibility is to ensure a climate within which the private sector will expand with confidence and create jobs that are both lasting and personally satisfying. Current policies are aimed at creating such a climate. The government also recognizes, however, that the levels of unemployment in some regions and among some groups require specific initiatives. It has therefore reordered its spending priorities within the general fiscal restraint guidelines, to provide increased support for direct employment programs.

The government's economic policies continue on the lines set out when the anti-inflation program was launched. Restraint over the growth of government expenditure must be continued. Measures to improve the structure and functioning of the Canadian economy merit high priority.

The Governor of the Bank of Canada in his recent annual report confirmed the Bank's strategy of progressively moderating the rate of monetary expansion. While fiscal policies have not been formulated in terms of numerical guidelines, the advantages of avoiding wide swings have been recognized in fiscal policy as well as monetary policy. The November, 1974, budget provided substantial stimulus for 1975-76 to help maintain the growth of demand and to limit the severity of the recession in Canada. With the recovery since early 1975, the fiscal stance, and the deficit which it entailed, were basically maintained in 1976-1977.

A series of moderate expansionary fiscal steps took place prior to the March 31 budget, mainly through the reduction of personal income tax as a result of indexation, the reduction of unemployment insurance premiums and the initiation of new programs to promote direct job creation. The recent budget provided some further stimulus. But its extent and nature had to be conditioned by the commitment to expenditure restraint, the already high level of borrowing requirements and the priority attached to maintaining new private investment. All this was seen as necessary for sustained expansion of output, income and employment.

Ending Controls

Current economic conditions and prospects for Canada provide some signs favourable to successful decontrol during the next year or so. First, in view of the present unused capacity and high unemployment in Canada, and among the industrialized countries generally, it seems unlikely that excess demand will lead to a renewed acceleration of inflation when controls are removed. Second, while sudden restrictions on supply can always develop - due to factors such as widespread crop failures, oil embargoes or major disruptions in trade of a number of key commodities - the general supply situation in food, industrial materials and energy does not suggest widespread shortages during the next two years. It is likely that world prices of food, industrial materials and energy will increase at least moderately. But a recurrence, in the next two years, of past inflationary explosions from food, industrial materials and energy seems unlikely. Third, no widespread distortions in Canadian labour or product markets or in wage and price structures, appear to have been introduced by the controls program. This is fortunate since any major distortions and suppressed adjustments would probably lead to substantial, corrective wage or price increases on exit from controls. Fourth, leaders of labour and management believe that the situation has been stabilized to the extent that the people of Canada need not fear a recurrence of the kinds of pressures that prompted and required the government to institute the controls program.

Most important, inflationary expectations have changed significantly since October 1975. The average Canadian no longer expects wages and prices to rise at double-digit rates. Newspapers are no longer filled with stories of stratospheric wage increases inviting emulation. Surveys of business and consumer expectations do not point toward expectation of substantial price increases. The decline in inflationary expectations stems from the better price performance recently experienced and from the commitment of the government, expressed through the anti-inflation program, to control inflation.

Certain less favourable circumstances are also present. First, as already noted, it is clear that some further upward impact on price levels in Canada will arise from

higher energy and food prices. Second, whereas the Canadian dollar appreciated on average between 1975 and 1976, it has more recently depreciated substantially. The appreciation deterred or limited increases in prices in Canada in 1976, and the depreciation will work in the opposite direction in 1977. Third, a number of wage contracts call for recovery of increases previously rolled back by the Anti-Inflation Board or contain other triggering arrangements that may result in inflationary wage increases once the controls program is terminated. Fourth, a number of excessive demands for compensation increases are still coming forward, even in the second year of the controls program. A large proportion of pay plans have to be renegotiated or redetermined in the year ahead.

If these factors lead to a renewed upward spiral of prices and costs when controls are removed, the hard-won gains of the past year and a half would be threatened. Claims for larger increases in money incomes would not lead to larger increases in real incomes. They would intensify inflationary pressures and lead to heightened social tensions and fewer jobs. The effort to restore our international competitive position would be undermined, with adverse consequences on our balance of trade. The recovery of investment would be impaired. Any attempt to accommodate more rapid inflation by more expansionary fiscal and monetary policies would be self-defeating.

Thus, we need a process of decontrol which keeps us moving toward lower rates of inflation and helps restore confidence in the future of our economy. This in turn requires a realistic appreciation of our economic prospects and the will to accept a share of the responsibility for good economic performance.

3 Government and the Economy

The Canadian economy has always been a mixed economy. We have depended on private individuals to mobilize and manage capital for the development of our resources, agricultural lands and industrial base. At the same time the state has played a significant role in supporting and influencing the process of economic development. The nature of Canada as a nation, the enormous difficulties involved in developing such a large land mass, and the necessity to invest large sums in order to develop our resource base, have required action by governments at both the provincial and federal level. The state has also participated directly to an increasing extent in the provision of social services, a development that paralleled trends and responded to pressures common throughout the Western world.

While governments have been important participants in the economy, Canadians have rejected a system in which all or most decisions would be made by public authorities. Both for reasons of efficiency, and because of the strong belief that individual freedom can best be preserved by avoiding excessive concentrations of power, Canadians have opted for a system centred on the decisions of individuals and private organizations. The role of government in the economy has generally been confined to influencing the framework in which these decisions are made, or participating only when these decisions concern large issues of resource allocation or social impact.

The Way Ahead addressed the role that government might play in the post-control period, and set out a number of basic principles to guide the further development of federal government policies. These principles are:

- a belief that the potential of Canada can best be realized and our goals most fully achieved through increased reliance on an efficient market system;
- a reaffirmation of the government's deep commitment, reflecting society's will, to individual freedom, equality of opportunity and social justice;

- a recognition of the need to manage social policies in a way which both preserves and improves upon the socially progressive society which Canadians have built, but which does not lead to continuous growth in government and a steady erosion of personal freedom.

Sharing Responsibility

One of the lessons we can draw from the experience of the last decade or so is the very real limitation on the capacity of governments alone to solve economic and social problems. Yet we can expect that governments will be under even more pressure to intervene in order to meet the challenges facing the economy and ensure that the costs of economic change do not fall on those least able to bear them. The government cannot reject its obligation to play a significant part in managing the economy or building a more humane society. We recognize, however, the limitations governments face, and believe that the achievement of our goals as a society will be fostered by recognition that responsibility is shared, not only among governments but between the private sector and governments. Governments must be concerned about the impact of laws, regulations and policies on the functioning of markets and on the incentives they offer to individuals and firms. Those in the private sector must, on their part, be concerned about the wider consequences of their individual actions.

Governments can encourage an open discussion of the real dimensions of our economic situation and help to provide the information needed by the participants in the economy if they are to understand the impact of their actions. Governments must also be prepared to address specific situations where it is clear that in making price and income decisions, some of the wider social and economic implications are being ignored. But if we are to avoid much more direct government intervention on a regular basis in all spheres of economic activity, individuals and groups must share the wider responsibility for their actions. The government, in proposing the consultation process outlined later, is endeavouring to assist the development of this sharing of responsibility.

Managing the Economy

Governments can and should influence the general framework in which economic decisions are made. In the broadest sense, they can influence total demand within which markets operate through their spending and taxing powers, and through regulation of the growth of the money supply. In setting their economic policies, governments must ensure that they do not try to demand too much from the system, or set their policies in an attempt to solve today's problems while storing up trouble for the future. There are dangers inherent in attempting to "fine tune" the economy. But there remains an important role for governments, at both the federal and provincial level, to offset cyclical fluctuations of the economic system, and to encourage steady and non-inflationary growth.

However, government alone cannot ensure that its policies will bring about the desired result. It is also necessary that people throughout the community act in a manner consistent with that outcome. For instance, while the federal government together with the Bank of Canada can exert an expansionary influence on the growth of total spending and incomes, they cannot determine the extent to which this will lead to an increase in output and jobs, rather than increases of costs and prices. The result will be some mix of the two and a myriad of decisions throughout the economy will determine the outcome. Thus while the government is responsible for the broad setting of economic policy, others share in the responsibility for good economic performance.

While it is not easy for individuals to perceive the impact of their actions on the course of the economy, collectively they determine economic development. If all workers are granted excessive wage increases, the government is faced with a choice in the short run of either accommodating such demands and allowing higher inflation, or attempting to control inflation but allowing higher unemployment. In the somewhat longer run, however, the failure to deal with inflation is bound to make the problem of unemployment worse.

It is unrealistic to expect government to keep private industry internationally competitive if costs of production rise faster in Canada than in other countries. The private sector has the main responsibility to remedy some of the problems that contribute to this - poor management, lack of investment, slow growth of productivity, and rapidly rising wages. We have seen too many cases of countries which thought a broad policy tool, such as an exchange rate adjustment, was a panacea for these particular problems.

The problems associated with the erosion of our position in world markets provide good illustrations of these interactions. The recent depreciation of the Canadian dollar has served to offset a part of our competitive disadvantage by directly reducing the price of our exports abroad. At the same time it has raised the domestic prices of the goods and services we import from others. Attempts by Canadians to offset these higher import prices through increased wages and prices will lead to higher production costs. Potential export opportunities will not be realized and we will find ourselves on a treadmill of successive depreciations that have little corrective effect on our balance of payments while seriously exacerbating inflation.

The Framework for the Market System

The market system is an efficient mechanism for allocating resources. Moreover it has great advantages in terms of the freedom of choice and the scope for initiative that it offers. For these reasons it makes sense to rely as fully as we can on markets as a core of our economic structure.

However, the market system as we know it is not some simple textbook abstraction. It embraces the whole set of arrangements and circumstances within which buyers and sellers meet. It includes the legal framework, the institutional practices, the incentives offered by taxes and subsidies, the degrees of economic power exercised by various participants and the information available to them as they make their decisions. Governments have a responsibility to see that the framework within which markets work supports their efficiency and

flexibility rather than inhibiting them. They have a responsibility to see that the incentives offered in the marketplace will lead to individual decisions that are consistent with the common good.

Governments set the framework of laws and regulations within which markets operate. In a narrow sense the laws may simply protect the integrity of the marketplace, for example through fair advertising and fraudulency regulations. More generally the legal framework can influence the economic power of people on the two sides of a market. Governments must be concerned to see that the laws and their application do not lead to unbalanced markets that tend to favour one side or the other. This is relevant in the labour market as well as in the markets for goods and services.

Governments can influence the choices that people make by regulations that limit or prohibit market freedom, for example through regulations to control pollution, through safety rules or through prohibition of unsafe products. Indeed this is often the best way for governments to fulfil their responsibilities in these areas. However there is a risk that the number of regulations and regulatory bodies may proliferate needlessly, adding to costs and creating rigidities that impair innovation. This area is being reviewed by the government to see whether the objectives of regulation can be achieved in less costly ways.

An alternative to regulation is to alter, through taxes and subsidies, the incentives facing people in markets. Markets work with great efficiency in response to the incentives offered and it is therefore important that the incentives encourage the desired result. For instance rather than, or in addition to, combatting pollution by regulation, we should ensure that the costs of industrial pollution are borne by producers and consumers of the offending products.

The functioning of the marketplace can be improved by increasing the information available to participants. We have made some progress in recent years in opening up information flows, but we have a long way to go. The government is prepared to open itself more fully to public

discussion of its policies. In this paper some concrete suggestions are made with respect to the management of the economy. If we expect individuals to accept responsibility for their actions, we will need to develop a more open private sector as well. Openness dispels misconceptions and mistrust. In the labour market, for example, a freer flow of information at the bargaining table would often assist the parties in coming to mutually acceptable settlements.

Markets that work well, within an appropriate balance of incentives, will be able to respond to the changing opportunities and challenges that will arise in a dynamic society. Some people may gain and some may lose as the economy goes through these adjustments and governments have a responsibility to see that the costs of change do not fall too heavily on a particular group. This is an important responsibility, but it must be recognized that an effort to "cushion" everyone against every adjustment would prevent necessary and desirable changes. Moreover the measures that governments might adopt to protect people are themselves costly and can contribute to the problem of inflation.

The following sections comment on some particular areas of concern and report on some steps that the federal government has taken.

Competition Policy

Competition policy is a good example of the role the government can play in enhancing the efficiency of the market system and in encouraging economic growth. The government's aim is to carefully examine activities which artificially restrict competition and to oppose them unless there are compensating benefits to the Canadian public. It recognizes that there will be circumstances where mergers enhance the economic efficiency and competitive strength of certain industries on international markets. These may be justified provided the consumer is protected from subsequent abuse of market power.

In 1975 the government extended competition legislation to cover the service sector, to make illegal a number of deceptive advertising and marketing practices and to provide for civil review of a number of business practices that could seriously lessen competition. The second stage of competition policy, introduced in March, represents a major shift in policy concerning industrial structure and market power. It is proposed that the abuse of market power no longer be regarded exclusively as a criminal offence, with the necessary rigidities and restrictions that such a review implies. Review and remedial action undertaken by a civil board of knowledgeable persons, will allow a more flexible approach to the problems created by market power.

The government has also introduced the Borrowers and Depositors Protection Act. This bill is designed to ensure that Canadians engaging in financial transactions are aware of the true financial costs of such transactions and that the interest rates they are charged for loans are just and reasonable, yet sufficiently flexible to allow market forces to operate. Competition in financial markets, to assure a more efficient allocation of funds, will be further enhanced by the revisions of the Bank Act which the government will introduce in the next session of Parliament.

Industrial Policies

Canada's industrial structure, while strong in many respects, has significant problems which are likely to become more severe in the future. The multilateral trade negotiations now taking place will likely result in an important opening up of the world market. This will provide Canada with new opportunities, but also new challenges as our industry faces stiffer world competition. The shift of industries to Third World countries, and development of new technologies requiring large capital investments, are two trends in economic growth which will strain the Canadian economy. We have too many low-productivity, low-wage industries dependent on high tariffs. We have too few firms, especially Canadian-owned, with the ability to develop the large-scale plants now required in many sectors. As a nation we appear to invest

too little in industrial research and development and thus must import too much of our technology. We have too few entrepreneurs, and too few firms willing to compete in world markets selling goods other than unprocessed natural resources.

Governments can help to promote a better industrial structure by identifying sectors where adjustments seem desirable, by providing the incentives for change and, where necessary, by easing the burdens of adjustment. In doing so, governments must co-ordinate their efforts. If all regions compete for all industries, and attempt to protect all existing firms, the industrial structure will not be strengthened.

In order to promote productivity and foster innovation, the federal government has amalgamated eight different programs into a single Enterprise Development Program. This program will enable primarily small and medium businesses to obtain the financial resources necessary to generate innovation and growth. Its administration through provincial boards - with private and public representation - will make it equally accessible to all parts of the country and assure an appropriate sensitivity to regional conditions. The government has also introduced a number of other measures to aid small businesses, including easing statistical reporting requirements and extending certain tax measures.

Finally, through Enterprise Canada '77 the Government is engaged in a coast to coast survey of 5,000 to 6,000 businessmen to determine the value of present government programs for business. It is committed to change, adjust or eliminate programs depending on the results of this survey.

A healthy interaction between governments and the private sector is of paramount importance in connection with sound industrial policy. Governments have perhaps been too reluctant to recognize that entrepreneurship requires an adequate return on risk, and too ready to alter the ground rules with inadequate concern for the effect of these changes on the business environment. On the other hand, governments have too often been pressed to provide special assistance to business in ways which inhibit the flexible

adaptation of the economic structure to new opportunities. Individual business leaders who want less government interference, who argue for a more dynamic and competitive structure, will be aware of the responsibility not to undermine these goals.

Regional Policies

Dynamic and healthy regions are a necessary condition for a full realization of our potential as a nation. The Canadian Confederation has worked to the benefit of all Canadians: the advantages of a larger state have contributed to the growth of each of Canada's regions. But regional disparities continue to exist, and present an important challenge to our political structure. Canadians cannot be complacent about such disparities.

The federal and provincial governments have undertaken a number of major initiatives.

The Department of Regional Economic Expansion has supported provinces' long-term development efforts. Other programs such as unemployment insurance have had a significant regional dimension. Revenue equalization programs provide the capacity for a basic level of all public services in every province, thereby assuring all Canadians equality of access to such services. In the last budget, increased incentives were provided to investment in the slower growth regions. These are all important measures, and reflect the broad commitment of Canadians to building a strong and united country.

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, recently passed by Parliament, introduced an important new approach to the management and funding of a number of shared-cost programs. Responsibility for the management and further evolution of shared-cost programs has been given to the governments of the provinces, together with a transfer of personal and corporate income tax room that will provide the additional financial resources necessary to exercise this responsibility. This will allow these programs to be

developed in a more cost-effective manner and in directions more in keeping with local circumstances and provincial priorities. The federal government will continue to make contributions to the financing of these programs. The magnitude of these contributions will grow as the economy grows and their distribution among provinces will entail an element of equalization to assure a minimum level of service across the country.

It must be recognized, however, that the origin of regional disparities lies deeply embedded in both the structure of the economy and underlying economic forces. It is unrealistic to expect government programs to solve all the problems. In fact, it is unrealistic to assume that the economy can be so structured as to eliminate all disparities. However we will have to work harder than we have in the past, as governments, as participants in the private economy and as individual Canadians.

Employment and Manpower Policies

To achieve rapid growth and full employment, Canada's labour markets must also work efficiently. This is facilitated by a national network of Canada Manpower Centers which provide an extensive range of manpower services to both employers and employees. Because some industries are growing and others declining, new productive employment opportunities do not always open up in the same industry or same town in which low productivity jobs have disappeared. In order to facilitate the transition of workers from low to high productivity jobs, the government is complementing the efforts of private employers and provincial governments through the Canada Manpower Training Program. Participants can gain work skills on the job through the industrial training component or in classroom instruction through the institutional training component. In 1977-78 approximately \$580 million will be allocated to this program. Mobility grants amounting to approximately \$14 million will be made available in the current fiscal year to enable unemployed and under employed Canadians to move to where their skills are in demand.

But education, retraining and mobility grants will not do the job alone. The incentive must be there to make it worthwhile for Canadians to seek productive employment. The government has introduced amendments to the Unemployment Insurance Act that will increase the incentives to seek productive employment while extending benefit periods and protection for unemployed Canadians in those regions of the country where employment opportunities are not readily available.

In spite of these efforts, groups of workers and areas of the country continue to suffer prolonged and high levels of unemployment. Selective policies of direct job creation are required to deal directly with particular regional and demographic aspects of unemployment. In 1977-78, about \$420 million will be allocated to job creation including Canada Works and Young Canada Works, creating directly the equivalent of more than 50,000 year-round new jobs. Canada Works projects are proposed and managed by local groups and the funds are targetted to regions of highest unemployment. In order to provide more lead time for the planning and consideration of projects, Canada Works will continue on a year-round basis.

Social Security

Much of the discussion in this chapter has been about the process of structural change that must occur in a dynamic economy. In that context, a major objective of the social security system is to provide temporary support to those adversely affected by developments in the economy. While there has been some criticism of programs such as unemployment insurance, critics often exaggerate the problems, and ignore the positive economic and social value of these measures.

Over the next decade Canada will face enormous economic challenges. We have too many industries in which we are not competitive, too few firms which meet world standards of productivity. If we are to continue to grow at rates all consider desirable, we will have to shift resources from some existing industries to other industries, and from some

firms to other firms. If the burden of those adjustments falls exclusively on the population directly involved, the result will be not only an inequitable distribution of the cost of growth, but greater resistance to growth itself. Pressure to put off structural changes is very great and often successful. The more adequately the social security system can handle problems of adjustment, the more easily governments will be able to resist this pressure. The government therefore sees an adequate and efficient social security system as an aid to economic growth. The better the social security system, the more reliance we can place upon the market system. The two, rather than working against each other, are mutually supportive.

At the same time the government fully accepts its responsibility to provide a minimum standard of living for those who are unable to meet their basic needs.

A further objective of a social security system is to alter the income distribution which results from the working of the market mechanism. The government remains committed to narrowing extremes of income distribution. However, it is important to do so in a way which maintains incentives for individual initiative and which reflects a general consensus on the part of the population. No purpose is served by trying to legislate a narrower income distribution if such a consensus does not exist. The result is increased inflationary pressure as those adversely affected attempt to restore their position by increasing their wages and prices rapidly. The question of income distribution is a good example of the need for shared responsibility and a more open dialogue on the options available. If a broad consensus exists, it is possible either through taxes and transfers, or through private and public sector wage policy, to achieve a narrowing of income differentials. If such a consensus does not exist, attempts to legislate such a narrowing are likely to do more harm than good.

The government is continuing to review its programs to improve the system's ability to accomplish the desired objectives with both maximum efficiency and minimum interference with individual liberty. In this regard the

government has undertaken two major studies. One is examining the possibility of rationalizing a number of social programs and making them more efficient by integrating them directly into the tax structure. The second concerns retirement income provided publicly through old age security and the Canada Pension Plan and privately through employer-employee pensions. Important questions about the sharing of responsibility between the private and public sector arise in this connection.

Housing

Over recent years, two sets of forces have acted to concentrate pressures on the housing market. The first is broadly demographic in character. Growth in the absolute numbers of families and other types of households and changes in their characteristics have created severe strains on the country's capacity to provide appropriate housing.

To these strains, which were leading to higher costs of land assembly and servicing, were added the pressures of general inflation. The existing housing stock has been one of the most rapidly appreciating assets held by individual Canadians who have sought protection in home or condominium ownership. Home ownership has been a good investment, highly leveraged in most cases, and virtually alone in its exemption from capital gains taxation.

The combined effect of these forces has been to raise dramatically the price of existing and new housing in Canada and to move it beyond the reach of many Canadians.

The federal government has responded by developing programs designed to meet three objectives: first, to bring modest-cost new housing within the reach of more Canadians through the Assisted Home Ownership Program; second, through the Assisted Rental Program, to restore and support the production of rental housing, which had fallen off abruptly because of rising costs of production and higher interest rates; and third, through municipal incentive grants, to reduce local government resistance to the provision of

serviced land for modest cost housing at medium density. The home ownership and rental programs were expressly designed to rely on the private mortgage market and to reduce government involvement.

The government cannot relax in its efforts to ensure continued and rapid progress towards the goal of adequate shelter within the reach of all Canadians. But the scale and growth of public expenditures on housing puts heavy pressure on public funds. The government is reassessing the structure of housing policies in order to achieve the same objectives at less cost and with greater reliance on the market.

Energy

One of the most pressing areas where our social and economic system will have to make difficult adjustments over the next decade is in energy. An Energy Strategy for Canada, released by the government in April 1976, set out clearly the dimensions of our current energy problems: in a world where the total demand for oil may exceed the supplies that major producers will be willing to provide through the 1980s, Canada's net dependence on the rest of the world is expected to increase.

The government has acted to cushion Canadian consumers and Canadian industries against higher energy prices by regulating the pace at which domestic oil prices move towards international levels. Since the world price increases of late 1973, direct subsidy payments to users of imported oil in the Atlantic Provinces, Quebec and part of Ontario have amounted to about \$4 billion.

There is widespread agreement that Canada must develop new sources of energy, which are likely to be costly. We must also reduce the growth in our use of energy. Energy is becoming scarcer and more expensive in the world. We cannot escape this hard fact. Higher prices are one of the most important means of increasing the supply of energy and reducing demand for it. The government is committed to a policy of moving energy prices in Canada at a measured pace toward world levels.

Higher energy prices in Canada do raise difficult problems of absorption and adjustment under current circumstances. The problem is how to move towards higher relative prices while avoiding severe disruption of the economy and an excessively abrupt burden of adjustment for those groups and regions which are most affected. For reasons already noted, many Canadians may well be faced with more belt-tightening this year and next than they have for some time. For them, the additional element of belt-tightening arising from higher prices for energy may be rather hard to accept. And yet an attempt to escape such a burden by demanding higher wages to compensate for the higher energy prices will simply shift the form and distribution of the burdens to others who are unable to protect themselves in the marketplace - the unorganized, the unemployed and those on fixed incomes.

If Canadians work together, however, the process of adjustment can be eased. Conservation of energy is a good example of the way in which responsibility can be shared. There are two areas where conservation can yield the greatest savings - use of automobiles and energy for space heating. Governments, through setting mileage standards and providing tax incentives and subsidies, can help - and have helped - in this area. But if all Canadians were to co-operate by voluntarily reducing their use of energy, often in ways which provide little discomfort and return substantial savings, then the amount of government intervention in this area and the cost of change would be much less.

Government as an Economic Sector

Governments are important participants in the economy quite apart from their role in setting economic and social policies. The public sector employs about one-third of Canada's non-agricultural work force. Governments provide goods and services accounting for about one-quarter of the gross national product and control, through government-owned enterprises, firms which account for another 10 per cent of gross national product. It is therefore incumbent on governments as important participants in the economy to manage their affairs well. There are many dimensions to

this. Three of them relate to the efficiency with which governments use the resources that they acquire, the pricing of services provided by governments, and the role of governments as employers.

The public sector must be managed tightly and in a way which encourages productivity growth. Efficiency in government is of prime concern because of the challenges we face. While the government is strongly committed to containing the growth in government expenditure, the problems faced by Canada over the last quarter of this century will exert tremendous pressure on governments to increase expenditure. By improving the productivity of the public sector, more can be done with the same resources. The government is committed to the firm control of its total expenditures and to scrupulous care in the management of its spending programs.

Governments provide a great variety of services to the public. The charges levied for these services do not always recover the full costs, with the result that taxpayers generally are subsidizing the users. Government pricing policies should encourage efficient use of resources, aid in our efforts to reduce the rate of inflation and ensure that excessive burdens do not fall on low-income groups. These goals are often in conflict and no simple approach will work in every instance. There have been cases in the past, however, where we relied too little on the market, and implicitly subsidized groups which need subsidies much less than others.

Governments have important responsibilities as employers. They must set wage policies in a manner that is fair both to their own employees and to all employees in the country. Governments should not be seen to be responsible for inflationary pressures yet they must be fair to their employees, and in particular to employees at the lower end of the income scale. Chapter 8 sets out the government's views on public sector compensation in more detail.

4 A New Forum for Consultation

Our existing governmental and institutional arrangements provide a number of channels for continuing consultation.

Parliament itself is the most important national forum for the interchange of views on issues and policies. The government presents proposals to a democratically elected and representative Parliament which examines, debates and modifies them, and ultimately decides whether it will authorize the government to implement them. Members of Parliament, who have a major responsibility to represent the views and concerns of their constituents, play a central role in this process, and there is no intention to diminish this role.

In addition, federal-provincial conferences, royal commissions or commissions of inquiry, advisory boards and committees, and regulatory hearings, offer opportunities for individuals and groups to influence policy development and affect program implementation. The Economic Council of Canada and some other bodies incorporate consultative machinery to broaden their analysis and to promote deeper mutual understanding of issues. Independent institutions study specific issues and report publicly on them. These vehicles of consultation are useful and will continue. However, they have typically focussed on specific issues arising at a particular time, and are often more a means of presenting views to the government than engaging in a meaningful dialogue.

The increasing interrelatedness of social and economic concerns is requiring a new approach to help Canadians work together in meeting the challenges that confront us. Many observers of the contemporary scene have commented on the accelerating rate of change, on increasing complexity in modern societies, and on the influence of powerful groups over the way in which the economy and society as a whole evolves. Recurring difficulties in dealing with economic problems such as inflation and unemployment are thought to be related to these trends.

Recognizing these developments, the government has been intensifying its consultations, not only with the provinces but also with representatives of business and labour. In recent months, there have been very useful meetings with business and labour together. The government believes that the time has now come to take a further step forward. The government thus proposes that discussions proceed as quickly as possible toward the establishment and operation of a new and broader consultative forum. To expedite these discussions, proposals are advanced in this paper with respect to the functions, form and operation of such a body.

It would be unrealistic to expect to institute a consultative process which could produce unanimous agreement on objectives and on specific actions. But it should be possible to provide a focus for broadly based public input to government thinking on major policy questions. It should also be possible to enhance the degree to which individual decisions, in both the private and public sectors, support the broader national purpose. This is especially important as we approach the end of mandatory controls.

The Nature of the Forum

Over the past few months, aspects of the possible role and nature of a consultative forum have been explored in a preliminary way with provincial governments, and with representatives of several major labour and business groups. A body consisting of more than 30 but less than 50 individuals has been suggested as appropriate to provide a reasonable balance, while permitting a useful exchange of views. The forum would be multipartite; participants would be chosen to reflect the views of business, labour, farmers, fishermen, consumers, professionals, co-operatives, and perhaps others. A substantial proportion of participants might be chosen on the basis of consultation with the major organizations representing labour, business, etc. The government might also invite others to participate, with due regard to the overall balance of the body, including its regional representation.

Federal government ministers would participate and the forum would be chaired by the federal government. Participation would be open to representatives of provincial governments, having regard to the desired limits on total size. However, provinces may wish to continue to place primary emphasis on the existing federal-provincial machinery for their consultations with the federal government, and may prefer to use their own mechanisms of consultations with the public, which can focus on issues of particular concern in their own parts of the country. Some provinces have already established such mechanisms. Provinces could, however, be invited to send observers to the national forum.

Discussions in the consultative forum could be expected to influence the decisions of the various participants. However, the forum itself would not have any decision-making powers with respect to government policies or programs. Any such powers would pose a challenge to the supremacy of Parliament and raise fundamental constitutional problems. Not being elected, the forum could not legitimately exercise any of the powers accorded to governments with the consent of the people. Nor would it be possible to extend ministerial accountability to cover any decision-making power of such a body.

Arrangements to involve the private sector in the management of specific programs would still be possible, however, if responsibility to Parliament through a single minister was preserved.

Although the forum would not have decision-making powers, it could influence policies and programs in both the public and private sectors if it exposed them to major points of view and promoted a better understanding of the issues involved.

Operation of the Forum

The forum would set its own agenda and priorities and decide the length and timing of its meetings. It should meet at least twice a year, and more frequently when required to discuss major issues. The forum would have to consider how best to inform the public of its proceedings.

The forum would concern itself with broad issues of economic problems and policies which in most cases would be national in scope. It would also be in a position to consider the range of structural questions which have been discussed earlier in this paper.

Clearly, the forum would require thorough analysis and background information for its consideration of these complex issues. It would appear desirable for this material to be provided by the participants rather than by a large staff, although the body would require a limited amount of secretarial and logistical support. The government would be prepared to submit papers, but other participants would also be expected to provide material. Other sources of expert advice might also be utilized to advantage. The Economic Council of Canada could be asked to play such a role. Work done by the several non-governmental economic research institutes operating in Canada would undoubtedly be useful. Material relevant to Canada published by such international organizations as the Organization for Economic Co-operation and Development would be available. The forum might look to institutions such as the Science Council and the Institute for Research on Public Policy as sources of discussion papers on a wider range of national concerns.

It would undoubtedly wish to consider the economic outlook over the short and medium term and exchange views on the likely course of output, employment and prices, and the implications for incomes and expenditures of the various sectors. There can be little doubt that the consultative forum would require a well-articulated set of economic projections if its discussions are to evolve from the level of broad generality to a focussed exchange of views on the issues of the day.

Such projections would be prepared within an integrated framework which would capture the interrelationships which pervade a modern economy. They would be based on assumptions regarding the international environment and other factors outside the control of any participants, on the policy setting of governments and on the behaviour

of the private sector groups in such areas as investment, wages and prices. These assumptions could of course be varied in ways which would reveal the consequences of alternative outside events, government policies and private behaviour patterns on the progress of the Canadian economy as a whole.

While there would be some advantage in having the analyses and projections prepared by an independent expert group, the government would be ready to take the lead and prepare them for consideration in the consultative forum. They would be consistent with the projections submitted at the beginning of each year to the federal-provincial meeting of Finance Ministers, and would thereby provide a valuable link between the work of the two bodies. The analyses and projections would be tabled in Parliament, if it is sitting, and made public at the time they would be submitted to the consultative forum.

Discussions in the consultative forum could be expected to lead to a better common understanding of the realities of the economic situation and of the limits within which the economy is evolving. Everyone around the table would gain a clearer perception of the interrelationships among their actions and of the implications for economic performance of alternative courses of economic policy and decisions throughout the private economy. This process would itself be of great value.

Participants will of course bring differing views to the discussions. It is not to be expected a consensus will necessarily emerge. This is true whether the focus of attention is the likely path of the economy if existing policies and practices remain in effect or whether the issue is the most desirable path of the economy which could be achieved by possible changes in the policies of government or the behaviour of the private sector. Indeed, to strive for a consensus would imply an effort to bind participants to particular courses of action. Because the attempt would be unlikely to succeed, it could well frustrate discussions, divert energies, and endanger the healthy evolution of the consultation

process as a whole. Thus no final conclusions or reports would be expected to emerge from the consultative forum, although individual members would be expected to communicate their own perceptions and insights to their respective colleagues.

However, the range of views about what is possible, and about what is desirable, could be expected to narrow as discussions proceed and each participant gains a better understanding of the views of others.

Within that framework, the government will continue to take responsibility for its own policies and to be accountable to Parliament and the electorate; it cannot bind itself in advance to adopt any consensus position which may emerge from the consultations. By the same token, business, labour and other private groups would be responsible for their own actions and accountable to their own constituents and to the public at large. Government decisions which are ultimately taken on matters discussed in the forum would be made public in the usual way, for example by policy statements, white papers, or simple announcements.

The views of the consultative body will of course be of great value to the monitoring agency which is discussed in the next chapter. As the range of opinion narrows on the possible and desirable course of the economy, the monitoring agency will have a firmer base for expressing views on the appropriateness of wage and price increases.

5 Monitoring Inflation After Controls

In addition to the consultative forum, an agency that would follow economic developments from the perspective of their potential implications for cost and price increases could make an important contribution to improved economic performance. Support for this view has been received in preliminary discussions with provincial governments and with some private sector groups.

In the broadest sense, the mandate of such an agency would be to see that governments, business and labour retain a lively sense of the harm that inflation can do and of the broader implications of individual policies or actions. The agency would draw attention to cost and price changes that are not justified by the economic circumstances. In doing so, it could make use of such general indicators of desirable economic performance as might emerge from the consultative process. In addition to following particular price or income developments with a view to influencing them, the agency would analyze the reasons for price and income changes. The analysis could lead to the investigation of the structure and operation of markets, and to recommendations as to possible structural improvements that would contribute to lower inflation and higher real incomes.

Without prejudging the important question of structure, these possibilities are developed here in terms of the role that might be played by a single agency. There will, of course, have to be full discussion of the advantages of different structures, with attention to the possible role of provincial or regional bodies within a co-ordinated national approach. Provincial government preferences will be of key importance.

The Nature of the Agency

What sort of agency should be established? Many people have spoken in general terms of the advantages of setting up some sort of post-control monitoring institution, but

there is a need to focus specifically on the nature of the job to be done and on the powers needed to carry it out.

The government believes that the essential job is to increase public understanding of the implications for the performance of the economy of developments affecting prices and incomes. The influence of the agency carrying out this role would depend on voluntary co-operation and the support of informed public opinion, rather than on legal authority to alter price or income decisions. The government does not believe it would be feasible or desirable to provide the agency with such authority, and this view appears to be widely shared.

The agency's legal powers would therefore be limited to obtaining information and publishing reports. Maximum use would be made of existing sources of statistical information in order to avoid unnecessary duplication of effort, although substantial improvement in this existing regular flow of information is likely to be required. At the same time the agency would have the authority to obtain relevant information directly in certain circumstances. It would use this power when particular price or income developments seemed to call for more detailed examination. While this power to obtain information might also be used to require companies and employers of certain types or in certain sectors to file regular statistical reports, substantial direct reporting on a regular basis is not likely to be required.

Methods of Operation

In its efforts to increase public understanding of price and income changes, and hence to influence them, the agency would deal with developments from the most general to the most particular.

(i) Analysis of general price and income developments

The agency would provide regular analytical reports on patterns of price and income developments in the economy. Although a vast

amount of detailed statistical information is published by various agencies and departments, there is a place for concise analytical reporting directed particularly toward the problem of inflation. The objective would be to analyze current and prospective price and income developments and to assess their implications for the overall performance of the economy. For instance, the reports would draw attention to the relationship between rates of cost and price increase and the economy's capacity to provide sustained growth in output and jobs, Canada's competitive position in world markets and the sharing of income.

(ii) Structural aspects of price and income developments

Prices and incomes do not all move together. A situation of stable average prices is one in which some prices are rising, some stay the same and some are falling. Changes in relative prices and incomes are an essential feature of a healthy economy. They are needed to attract resources into those parts of the economy where they can be used most productively. Without an awareness of this fundamental aspect of the operation of the price system, there is always a danger that relatively rapid increases in some prices or incomes - in circumstances that are fully justified - will trigger attempts to raise other prices or incomes where there is no comparable justification. The agency could play a useful role by analyzing developments from this perspective in order to help the public to understand and accept the need for changes in relative prices and incomes.

The agency, in pursuing its analysis of prices and costs, would draw attention to structural problems that prevent markets from working well. Imbalances or rigidities in markets can result from a variety of structural problems; they may arise, for example, from the structure of collective bargaining in

particular cases, from the characteristics of markets for particular goods and services, and from the legislative or regulatory framework within which the market operates. The agency, while recognizing that a broad range of interests and problems enters into overall economic policy setting and performance, would draw attention to such situations in order to promote actions by governments or by the private sector to improve the workings of markets. These improvements could make a significant contribution to alleviating inflationary tendencies in the longer run.

(iii) Particular price and income developments

An agency that did not have mandatory powers would not be expected to attempt regular intervention in particular price or income decisions with a view to changing them. Nonetheless, there would be ways in which it could bring a helpful influence to bear.

The obligation to explain and justify price increases, and the possibility of widespread public coverage of the agency's comment on price increases, would serve to remind companies of the need to avoid unreasonable increases. However, intervention of this kind would lose its influence if attempted too frequently. The agency would have to be careful not to dissipate its authority by a tendency to be meddlesome with its advice.

On the compensation side, this same discipline of explanation and public comment would also be at work. The parties to collective bargaining would be aware that their decisions could be exposed to judgment by the agency, and by the public at large. By the nature of the collective bargaining process, comment after a settlement would seldom lead to change in the agreement in question. However, it could influence the climate for other future negotiations. In some cases the agency would clearly draw attention to excesses, in the

hope of strengthening public opposition to more of the same. In other cases, the agency would be explaining the particular circumstances that might justify an apparently large increase. In this way the agency would help to ensure that large justified increases were not taken by the parties or by the public as a precedent for other cases where there was no such justification.

The agency could also influence important price and pay decisions by publishing reports before the event in order to set out the relevant circumstances in an objective manner for the use of the parties and for the information of the broader public.

Structure and Staffing

Over time, the monitoring agency would be able to bring a significant helpful influence to bear on price and income developments, provided always that its structure and the objectivity of its analyses give it the credibility essential to success.

Independence of the agency from government and from particular groups in the community would seem necessary, as the agency must be free to address comments and criticisms to all parties. The members of the governing board of the agency should be people of stature with a recognized experience in such areas as business, labour, and agriculture, but they would be expected to concern themselves with the broad objectives of the agency rather than with the interests of particular groups. Advisory committees, whose members would be more directly representative of interest groups, might also play a useful role. The agency's authority would depend crucially on the calibre of the members of its board and on the evidence that, as a group, they could bring an independent and expert judgment to bear on problems in either the public or the private sector.

Although neither governments nor groups in the private economy can be expected to welcome all of the agency's comments, it would need their support. It is hoped that

this support would be enhanced by the separate consultative process through which representatives of government, business, labour and others will work towards a better common understanding about the requirements of good economic performance. The agency, through its various activities and analyses, would contribute to and be guided by this consultative process.

The usefulness of any such agency rests not just on the stature of its board but also on the quality of its analytical work. It would need skilled analysts, knowledgeable about the problems of a wide range of industries and labour markets. These analysts should include people seconded from businesses and unions as well as from federal and provincial administrations.

A single national agency, if that were the structure that emerged from the forthcoming discussions, would have to remain in close touch with the problems of business and labour across the country. This suggests that it should have regional offices headed by regional members of the national board. Alternatively, provinces may wish to establish separate provincial or regional agencies. The choice between one or several boards, the basis of selection of members of a national board, and the extent to which a national board would monitor wages and prices and analyse structural issues falling directly under provincial governments, are all questions on which provincial participation in the final decisions will be required. In the event that a number of agencies are established, it would be important to ensure adequate co-ordination of the work of the various agencies.

The agency is envisaged as a new institution; the current Anti-Inflation Board would be disbanded. The expertise and knowledge accumulated by the AIB would, of course, be an important resource on which the new agency could be expected to draw. While the agency could make a continuing contribution to the better performance of the Canadian economy, there would be advantage in establishing it initially with a limited life, subject to renewal.

6 The Withdrawal of Controls

Controls over prices and incomes were introduced in order to bring down the rate of inflation without crippling output and employment. They were designed to have a rapid impact on inflationary expectations and to give us all time to make the changes in our economic system which would enable the mandatory system to be dismantled safely.

In deciding how to remove controls, it is most important to avoid any burst of price and wage increases that might be taken as a signal of a return to the status quo as it existed before controls. The achievements to which controls have contributed - a reduced rate of cost and price increases - must be maintained and further gains must be made. The decontrol process must develop in an orderly way.

There are other related objectives in planning decontrol. If the process is to be orderly, it must be accepted as being fair. There must be a proper balance between compensation and prices and profits. On the compensation side of the program, the individual being asked to comply must have reason for confidence that if he co-operates he will not suffer relative to others. Finally, all parties should know exactly how the decontrol process will affect them.

Three alternative methods of decontrol have been discussed.

Method 1: In the course of recent consultations, business and labour representatives have urged that controls should be ended quickly and have proposed that the government should simply announce that controls have ended.

Under this approach, the Board would presumably stop making compensation rulings and would ignore pending cases. Price and profit restraint would be lifted as of the last completed compliance period prior to the announcement.

This approach has the advantage of getting controls out of the way quickly. However, serious potential problems would have to be faced. To the extent that particular

wage and price pressures had built up during the period of controls, this approach could maximize the risk of a price and wage bulge. It could lead to a substantial outburst of wage demands, concentrated in a brief period. Severe industrial relations problems could result as workers all tried to catch up for perceived losses at the same time.

This approach also raises potential problems of fairness. Groups which had delayed bargaining or delayed submitting forms to the AIB past the announcement day would escape control, while those which had negotiated quickly and filed forms promptly would be subject to the maximum exposure to controls. Thus, groups having identical guideline years could be treated differently as a result of intentional or administrative delay.

Moreover, some current collective agreements contain, or are understood to be accompanied by, "AIB clauses". These provide for the elimination of rollbacks, for compensation increases of some other specified amount, or for contract re-openings, as soon as controls come off. In addition some contracts have not been amended to reflect A.I.B. decisions. To prevent serious unfairness and a bulge of costs, action would have to be taken to ensure that these clauses were not triggered and that no compensation higher than has been approved by the A.I.B. or the Administrator would be paid under a compensation plan on which there had been a ruling.

It should be noted that, on the prices and profits side, it would be necessary to retain controls over firms that had earned excess revenue until it had been eliminated.

Under this approach it would be impossible to announce the decontrol date in advance. To do so would set up immense pressure on the collective bargaining system; negotiations would grind to a halt. On the price and profit side, spreading non-compliance could soon create very serious inequities and disruption of normal business.

Those who have advocated this approach have undertaken to exercise restraint on a voluntary basis in order to avoid these difficulties. Arrangements would have to be made to scrutinize price increases and wage settlements to ensure that voluntary restraint was in fact being exercised,

and a representative monitoring agency, in which both business and labour might participate, is seen as a mechanism that might achieve this result. The questions which remain to be answered are what precisely would constitute voluntary restraint and how widespread is the commitment. The government would not be prepared to implement this method of decontrol without firm undertakings which would ensure continued progress in the struggle against inflation.

Method 2: A second approach to decontrol would be decontrol of different sectors or firms of different sizes on different dates. Unlike the first approach, this one has the advantage that it might serve to spread out any price and wage bubble. However, it has all the other drawbacks of the first approach. In addition, it is administratively difficult to handle, largely because of difficulties inherent in defining sectors, and would set up even greater uncertainties than the first method. Virtually no support for this approach has been expressed in the various preliminary discussions of decontrol in which the government has been engaging.

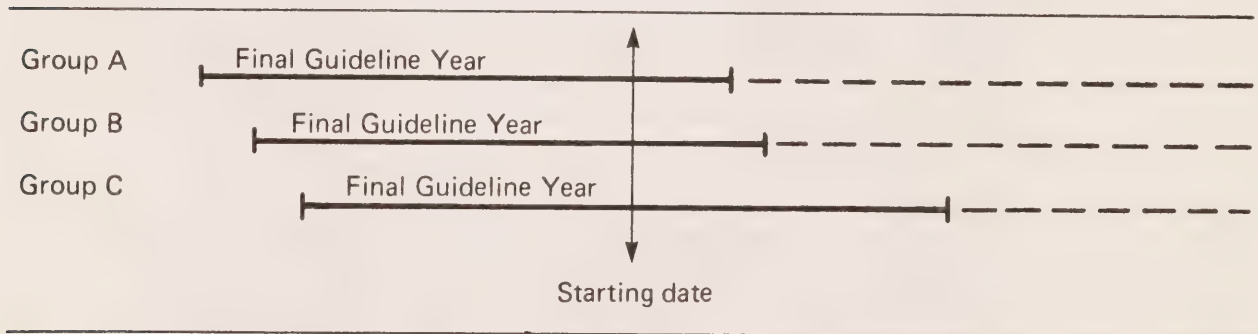
Method 3: Under the third approach, decontrol would begin on a specified day. The A.I.B. would not rule on compensation plans which commence after a certain date and - subject to qualifications indicated below - on prices and profits of firms for fiscal years that begin after that date. This approach as described in the budget best meets the criteria of minimization of any price and wage bubble, fairness, certainty, orderliness and ability to be announced in advance.

A date for the beginning of the process of decontrol - the "starting date" - would be set. No group would be subject to mandatory controls for guideline years beginning after that date. The last year during which a group would be under controls would be its guideline year in which the "starting date" falls. (The guideline year is fixed by the anti-inflation regulations for each group. It is the anniversary of the date on which the group's compensation first became subject to controls.)

Guideline years differ from group to group depending on the dating of their individual compensation plans. As a result, groups would emerge from mandatory controls at different times. The process by which groups of employees emerged from controls as their final mandatory guideline years terminated would be similar to that by which groups became subject to the guidelines after October 14, 1975. Some groups of employees of a firm could continue to be subject to the guidelines for several months after other groups in that firm had emerged from controls but, in general, those who first come out of controls would be those whose compensation was first subject to mandatory limitations.

The process is illustrated in this diagram.

DECONTROL OF COMPENSATION



In the diagram above, the solid lines represent the final guideline year under mandatory controls for each group. Each group's compensation beyond the end of that year would be determined by the normal processes, without the intervention of mandatory controls. Collective agreements covering more than one year would be subject to control until the end of the guideline year in which the decontrol starting date falls. Subsequent years of such agreements would be free of mandatory controls.

To ensure orderly decontrol and fairness to all groups of employees it is important that the method of decontrol apply equally to everyone. The proposed method meets this criterion. The intentional delaying of settlements or attempts to reopen contracts would not enable groups to gain an advantage over others by achieving pay increases in their final guideline year beyond those permitted by the guidelines. The beginning and the end of the final guideline year are fixed for each group by the regulations under the Anti-Inflation Act. That year would be subject to mandatory control, regardless of when the relevant compensation increases are settled. Thus there would be no incentive to delay negotiations until after the starting date, or even until after the group's final guideline year had ended. Nor would there be any advantage to be gained by signing agreements for less than one year, even if this were permitted by normal labour laws. Moreover, the compensation regulations establish that the guidelines apply to "compensation payable in or in respect of a guideline year," so that delays in implementing increases could not be used by some groups to gain an advantage over others. In addition, under this method of decontrol, A.I.B. clauses present no particular problems.

Collective agreements covering periods which are not multiples of one year present a technical problem in that the termination date of the agreement does not coincide with the end of the guideline year. Special provisions would be made to ensure that workers covered by such agreements would be treated equitably. Otherwise, the techniques used to calculate the guidelines and the rate of increase in the compensation of groups, which are set out in Part 4 of the Anti-Inflation Regulations, would remain essentially unchanged.

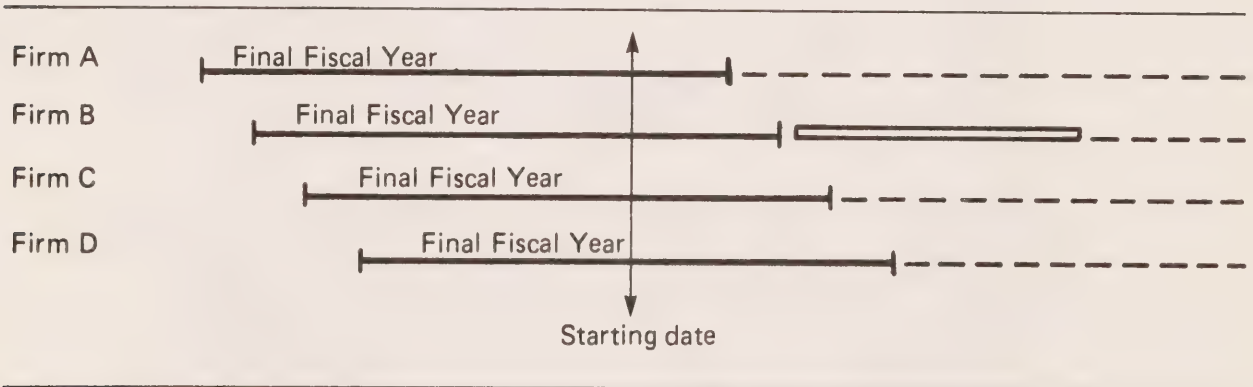
As discussed in detail in Chapter 8, it is envisaged that public sector compensation will not be subject to any special limitations under the rules governing decontrol. It is expected, however, that governments as employers will be following a general approach which ensures that compensation in the public sector does not get ahead of compensation in the rest of the economy.

The process of decontrol of prices and profits would begin on the same "starting date". Firms would be subject

to controls at least until the end of their fiscal year containing the starting date. This becomes their "final compliance year". Firms which are not in compliance with the program at the end of their "final compliance year" would be required to satisfy the AIB that they have disposed of excess revenue generated during that year.

This process is illustrated in the following diagram. In the diagram the solid lines represent the final fiscal year for which the firm is subject to mandatory controls. In this diagram it has been assumed that firm "B" has excess revenue at the end of the final compliance period, and remains under mandatory controls for the period indicated by two solid lines while disposing of excess revenue.

DECONTROL OF PRICES AND PROFITS



Two considerations might argue against simply ending price and profit restraint, supplier by supplier, as their fiscal year-ends are passed and necessary compliance plans are implemented.

First, employees still subject to mandatory restraint of their compensation are entitled to the assurance that prices will remain under comparable restraint. The employee's interest is not so much in seeing that his own employer is controlled as to his pricing as in seeing

that, in general, pricing behaviour remains under restraint. Depending on the starting date chosen, this element of equity between the two main sides of the program might not be assured by simply allowing all firms to exit at the end of the fiscal year in which the starting date falls. The relevance of this point would be greatly affected by the choice of a starting date.

There is a further consideration relating to equity among firms. All firms became subject to the price and profit rules on the same date - October 14, 1975. It might be seen as inequitable to disregard this fact in the design of the decontrol process.

In order to respond to these considerations it might be desirable to extend mandatory restraint past the fiscal year-ends of at least some of the companies whose fiscal years ended soon after the "starting date". Extension of enforceable price restraint past a firm's year-end could be provided by means of rules that restrain firms' price increases without relying on the annual profit margin test. This would require some technical amendment of the regulations, but no substantial new departures in the program.

The regime for professional firms is similar to the prices and profits program in that it is based on compliance by "firms" over a full fiscal year on a profit margin basis. The pattern of fiscal year-ends is not unlike that of suppliers in the prices and profits program and the considerations involved are essentially the same. However, the possibilities for a meaningful extension past fiscal year-ends are more limited.

The dividend restraint program will expire on October 13, 1977, unless amendments are made to Part 3 of the regulations. From a technical point of view this part of the program can be ended on any day that is appropriate in light of the main decision about the starting date.

The decision on the best date to begin this process of decontrol must of course take account of judgments about the overall economic situation and about the prospects for workable post-control arrangements. No final decision on the starting date has been taken pending further

consultations on post control arrangements. That decision must also take account of the effect that alternative starting dates would have on the pace of the decontrol process itself. This would be determined by the relationship between the starting date and the distribution of guideline year-ends for the 4,000,000 or so employees now subject to the mandatory controls. This distribution is illustrated in the following table.

Distribution of Ends of Guideline Years During the Third Program Year

	Oct. 14/77 to Dec. 31/77	Jan. 1/78 to March 31	Apr. 1 to June 30	July 1 to Oct. 13/78	TOTAL
Union	35%	20%	25%	20%	100%
Non-Union	60%	20%	15%	5%	100%
All Workers	50%	20%	20%	10%	100%

If the starting date were set at October 14, 1977 about one-half of employees would have emerged from controls by the end of this year, with the remainder emerging in proportions of 20 per cent, 20 per cent and 10 per cent respectively over the following three quarters. A shift of the starting date to the beginning of 1978 would mean that relatively few employees would emerge from mandatory controls during the early quarters of the process and one-half would be under controls until the fourth quarter of 1978.

Whatever starting date is chosen, it will be important to ensure that the process of removing mandatory restraint of compensation is well balanced by the process of lifting mandatory price restraint. The system of price restraint now in force is based on a profit test measured over each company's full fiscal year. The fiscal year-ends of companies under the program are distributed through the year as shown in the following table.

Distribution of Ends of Fiscal Years During the Third Program Year

	Oct. 14/77 to <u>Dec. 31/77</u>	Jan. 1/78 to <u>March 31</u>	April 1 to <u>June 30</u>	July 1 to <u>Oct. 13/78</u>
All Firms	70%	11%	9%	10%

If the starting date were to be October 14, 1977, almost 70 per cent of firms would have reached the end of their final compliance year by the end of 1977. As this is a somewhat greater percentage for firms than for employees, for the sake of fairness it would be necessary to enforce price restraint for at least larger firms for a further period of months. On the other hand, if a starting date at the beginning of 1978 were chosen, the final compliance year for 70 per cent of firms would end in late 1978 and no period of extended price restraint would be necessary.

7 Governments and Labour-Management Relations

One important area in which the public and private sectors share responsibility for economic performance is the field of labour-management relations. While government sets the legal and institutional framework within which labour and management function, it is the responsibility of the parties themselves to ensure that the system works.

However, over the past few years confidence in the labour relations system has been eroded. There has been growing public disapproval of the higher incidence of strikes and lockouts, and the public inconvenience and costs these entail. Even when agreements are reached without work stoppages, they often appear to ignore economic realities, to impose higher costs on the consumer and to result in loss of job opportunities and employment. Employees often see their work environment as overly authoritarian, too often unsafe and unhealthy, and neither sufficiently rewarding nor responsive. They frequently react to this with declining morale, absenteeism and high turnover rates. Employers, on many occasions, have perceived their labour force as being intractable and unconcerned with the productivity and viability of the enterprise, and have tended to view unions with growing mistrust.

Unusual pressures on unions and employers over the course of the 1970s have cast doubts on the collective bargaining process. Pressures have resulted from wider aspirations and increasingly optimistic expectations on the part of employees, shaped by a long and unbroken experience of peace and prosperity. Uncertainties have arisen out of a slowing in the pace of economic growth and rates of inflation unprecedented in the postwar years. And finally, pressures have been caused by the spread of collective bargaining into new sectors and by the need to adapt practices to new circumstances.

While our institutions and practices of industrial relations have stood up reasonably well under these strains, companies and unions have not been able to arrest the general erosion of confidence in their bilateral dealings. This has led to public dissatisfaction with the system of industrial relations, to increased reliance on third

party intervention, and to pressures on governments to intervene more strongly, even to institute some form of compulsory adjustment of labour-management differences.

As we move out of controls, confidence in the industrial relations system must be rebuilt. Responsibility can be exercised best when labour and management come together on relatively equal terms, when the legal framework ensures a reasonable balance of power between them. In certain instances the framework established by governments may not be conducive to such a balance and when this occurs it is the responsibility of governments to correct it. However, the federal government is but one of eleven governments sharing jurisdiction in this field and any general improvement requires the active and sensitive co-operation of all.

Governments cannot do the job alone. Because industrial relations are concerned with people and their problems - because they are in essence human relations - the strength and vitality of the system rests ultimately with employers, labour leaders and union membership. Governments can set the legal and institutional framework within which industrial relations are conducted. They can provide support services. They cannot, however, provide the goodwill and mutual trust which are essential if the problems faced by the parties are to be solved in the most timely and productive manner.

In addition to the provision of an appropriate legal framework for free collective bargaining, governments may enhance and strengthen the institutions of industrial relations. The complement of federal initiatives in industrial relations announced in the Speech from the Throne is specifically aimed at reinforcing collective bargaining, by strengthening it in three important dimensions:

1. Through measures to improve the work environment:

These initiatives are based on the premise that much of the tension evident in labour-management disputes arises not primarily out of differences over compensation but from less tangible, more human factors

such as job dissatisfaction, boredom, unresolved grievances, poor safety measures and resentment over the manner of supervision. If the work environment can be made more rewarding and less threatening to the individual, many of the points of abrasion between workers and employers which are now rendering collective bargaining difficult and time consuming, could be moved off the bargaining table.

These measures include:

- A National Occupational Safety and Health Centre, which would act as a multipartite institution. This would involve the co-operation of the federal and provincial governments, unions and management, and the scientific and professional community, to research and develop safety measures, test potentially dangerous materials and processes, and eventually to recommend national standards and codes of practice;
- A National Quality of Working Life Centre which, also on a multipartite basis, would encourage enquiry into means of bringing worker participation into decision-making and experimentation in the broad field of industrial democracy, and so help to promote and popularize methods of humanizing work and eventually giving workers some adequate say in how the work place is run;
- Expansion of the advisory services of Labour Canada on such matters as safety and the quality of working life, to supplement the activities of these two centres;
- A voluntary code of good industrial relations practices, to give employers and workers a manual of desirable standards by which to judge their own performance and to help standardize good labour relations policies across the country;

- Legislation to give workers who do not belong to unions the same standard of protection against unjust and arbitrary dismissal and certain other basic standards of employment as are now common for organized workers.

In addition, there will be active enquiries into the improvement of government policies on pension rights and benefits, and into the feasibility of implementing the International Labour Organization convention on paid educational leave. The convention envisages giving workers some of the same opportunity now enjoyed in the professions to regenerate themselves and prepare to move into new occupations and careers.

2. Through measures to improve collective bargaining:

The experience of work stoppages, delays in processing certification applications and delays in processing grievances suggest it is time to make improvements in the legal framework of collective bargaining and the support services available to it.

These measures include:

- The promotion of broader-based bargaining to reduce fragmentation and sequential work stoppages in bargaining;
- Amendments to Part V of the Canada Labour Code to appoint additional vice-chairmen of the Canada Labour Relations Board to help speed up the handling of cases; to provide for interim certifications and the imposition of first agreements by the Board, where necessary, and to broaden the Board's powers of enforcement in unfair practices and illegal strikes and lockouts; to enable unions to combine and regroup for the purpose of certification and to impose on them the duty to give fair representation to all their members; and to give the Minister of Labour wider powers to appoint arbitrators and set time limits in the filing of their awards;

- Improved conciliation, mediation, and arbitration services.

3. Through measures to improve the structure and operation of the overall labour relations system:

These initiatives are based on the belief that the government has an important obligation to foster a sense of common responsibility in collective bargaining across all jurisdictions. The problems of Canada's economic and social future cannot be met effectively without a much higher degree of mutual interchange of information, influence and involvement between business and labour and society as a whole.

These measures include:

- Greater educational facilities and opportunities to assist labour leaders and potential leaders to increase their skills and knowledge in all areas of labour relations;
- Legislated safety and health committees at the plant level to provide a forum in which workers and employers can share responsibility for a sound work environment;
- A Collective Bargaining Information Centre, which will operate under government-business-labour management to pull together timely and reliable information and make it available to the parties to collective bargaining.

Since their announcement, all of these initiatives have been the subject of an active and concerted process of consultation with provincial governments, business and organized labour. For those requiring funding, appropriations have been made. For those requiring legislation, legislation is being developed and will shortly be introduced in Parliament.

But further steps will have to be taken to regenerate a system of industrial relations which promotes the well-being of both the individual and the enterprise and thus

the well-being of society. The government will seek to promote, with the provinces and in co-operation with business and labour, a framework of employer-employee relations that promotes the dignity, health and safety of employees, that facilitates the resolution of labour-management differences and that enhances the productivity and international competitiveness of Canadian industry.

There will naturally be a divergence of views on the best means to achieve these objectives. Industrial relations can perhaps best evolve through a continuing, open dialogue among the parties concerned at the national and provincial levels, as well as at the level of the enterprise. This dialogue will need to be animated by a spirit which stems from a concern to foster a sense of national purpose and of individual worth in industrial relations, if it is to result in a climate of industrial relations in which all Canadians can bridge the divisiveness that has grown during the 1970s.

8 Public Sector Compensation

The public sector is substantial in size and diverse in character. It accounts for about one-third of Canada's non-agricultural work force and includes federal, provincial and municipal public services, federal and provincial Crown agencies, and bodies such as universities, school boards and hospitals. Compared to the private sector, a greater proportion of public employees are members of unions, including many professionals and administrators.

Many jobs in the public sector are comparable to jobs in the private sector, and most governments try to relate their compensation to that provided by competing employers for similar jobs. Other jobs are found mostly or exclusively within the public sector. Even where similar jobs exist in both sectors and a policy of comparability has been adopted, its achievement is rarely straight-forward or complete. In many instances, good comparisons with the private sector do not now exist. In other instances, comparisons that do exist are only partial and do not take adequate account of non-wage benefits associated with employment. In still other instances, no comparison with private sector jobs is possible. As a result, public sector compensation policies tend to be influenced by both comparability and other principles, including the maintenance of relativities within the public sector, ability to pay, and broad social policy objectives.

Actual compensation for most public servants is determined through collective bargaining. In some cases bargaining is between public sector unions and governments directly, in others between unions and government agencies such as Crown corporations or local school boards. Public sector unions bring to this process their own compensation objectives, priorities and notions of equity.

Public sector bargaining processes are unique in several ways. Government compensation is paid for by tax dollars, and all Canadians rightly expect to receive good value for their money. Canadians also expect, again quite rightly, that the essential services provided by governments with public funds will be maintained without interruption. This legitimate demand for continuity in the provision of public services, coupled with the absence of a "bottom line" or market test of appropriate compensation, often make it difficult for governments to resist settlements that might be unwarranted.

In 1973, the Chairman of the federal Public Service Staff Relations Board was asked "to examine the federal Public Service Staff Relations Act and its administration and to make recommendations, having regard to the experience gained since the coming into force of the Act... in order to meet adequately the needs of the employer...the employees... employee organizations...and to service the interest of the public...". The report contained 231 recommendations, none of which would drastically alter the fundamental principles on which the existing legislation is based. The Special Joint Committee on Employer-Employee Relations in the Public Service was established by Parliament to study these recommendations and to report its conclusions to Parliament. The committee's report was tabled on February 26, 1976 and dealt with such matters as the right to strike, designations, managerial and confidential exclusions and technological change.

Employer-Employee Relations

In The Way Ahead, the government stated that it "remains committed to the collective bargaining system as the fairest and most publicly acceptable method of determining wages and working conditions, in both the private and public sectors." At the same time, the government recognized that its primary responsibility was to ensure that the public interest was being served. In introducing changes to the legislation governing collective bargaining, the government will keep in mind the need to balance the interest of the public, effective management and the legitimate needs of the public servant.

By and large, the bold initiative of 1967 granting federal public servants the right to bargain collectively and to strike has proved successful. But like any new undertaking, the initial results are seldom entirely satisfactory and changes are usually necessary.

Proposed amendments to the Public Service Staff Relations Act will deal with the scope of bargaining, the grievance procedure, classification, and technological change. The government is also studying the recommendations of the Joint Committee dealing with unlawful activities and penalties with a view to amending the Public Service Staff Relations

Act to ensure that the public is adequately protected against the unlawful deprivation of services. As long as public servants enjoy the right to strike as one means of attaining their legitimate aspirations, this right must be used in a responsible manner. While action has been responsible for the most part since 1967, in some cases the public has been unlawfully deprived of essential services that it had every right to expect. The government believes that in future such cases must be dealt with more effectively.

By legislating the framework of collective bargaining, governments can influence the relationships between parties and thus, to an extent, protect the public interest. Ultimately, however, in the public as in the private sectors, it is the behaviour of the parties that will determine to what extent other steps need be taken by governments. The government hopes that the relationship between the parties to collective bargaining in the public service is sufficiently mature that further steps will not be required.

With a labour relations environment that encourages co-operation rather than antagonism, full and efficient service to the public is better assured. The government believes that this spirit of co-operation should be fostered. To this end it is proposing increased consultation on a broader range of subjects between government as employer and various public service unions.

Compensation

Compensation expenditures represent a substantial portion of the overall cost of government. The marked increase in these expenditures over the past several years has been the result of a number of factors. Public demand for new, improved or expanded government services often results in the need to increase the size of public services and the need to employ more highly qualified people. In recent years, inflationary pressures on wages have been an important factor in the compensation claims of public sector unions and the resulting settlements which they have negotiated. When services which are essential or perceived to be so, are withdrawn, governments experience pressures to agree to settlements which might otherwise be difficult to defend. Finally, in some instances binding arbitral awards have also

resulted in settlements, whose justification is not always apparent. Taken together, all of these factors, some within the reach of governments, others not, have acted to increase government compensation costs.

Concern has been expressed about the rate of growth, the level, and the fairness of public sector compensation. Some apparently generous contract settlements, occasionally preceded by prolonged interruption of essential services, have reinforced the impression that public sector compensation has been one of the main causes of higher inflation. However, in many instances, these rather large increases were both necessary and desirable to establish equitable levels of compensation.

The lack of comprehensive, comparable data makes it difficult to assess the validity of these concerns. It is known that the growth of average base-rate settlements, excluding the construction industry, for bargaining units of more than 500 employees was marginally greater in the public sector than in the private sector from 1968 to 1976. The table below shows the percentage increase for the public and private sectors over this period.

<u>Sector</u>	<u>Percentage Increase</u> (1968-1976)
All sectors	122.5
Private sector	120.2
Public sector	124.3
- municipal public services	132.4
- provincial public services	129.2
- Federal Public Service	112.9
All sectors less the Federal Public Service	125.3

Source: Labour Canada

An increase in public sector compensation of some four percentage points more than the private sector over a period of eight years is not in itself alarming. This is especially true when recognition is given not only to the percentage increases but also to the base from which they are calculated.

The government believes that in the future greater recognition should be given to the particular factors and circumstances surrounding individual settlements. This will minimize the inflationary risks associated with treating apparently generous settlements for one group as appropriate for others.

Decontrol

In other sections of this paper, alternative approaches to moving out of controls are discussed. There are no apparent merits in treating the public sector differently than other sectors. Indeed, considerations of equity demand that the public sector not be singled out for special treatment. The government therefore believes that the process and timing of the removal of controls should be the same for both the public and private sectors.

Post-Control Policies

The government believes that the approach to public sector compensation must be improved for the post-control period. It must:

- ensure that public sector compensation is fair, both to the employee and to the taxpayer;
- ensure that public sector compensation is related in a reasonable and acceptable way to the private sector, and,
- ensure that the rights of public employees to determine the particular conditions of their employment through responsible collective bargaining are protected.

Prior to the implementation of the controls program, most public and private employers did not explicitly treat compensation in a total sense. Wages tended to be negotiated without full regard for the total value and cost of the whole compensation package. One of the important benefits of the controls program is that employers and unions have begun to apply a concept of "total compensation" which recognizes the aggregate

monetary value or worth of wages and fringe benefits, having regard for regular hours of work. This experience has been helpful from the point of view of responsible compensation management. The government believes that this concept should be further developed and applied in the post-control period.

The approach that the government intends to pursue in compensating federal public servants is one of average comparability of total compensation with a representative sample of private sector employers. It will do so in a manner which ensures that federal public service compensation will continue to follow compensation in the private sector. This does not mean that the federal government is abrogating its responsibility to set an example in certain situations. In fact the government will continue to set the pace when social policy concerns indicate that it is appropriate. One can envisage a need for government leadership in areas such as working conditions, employer-employee relations, or non-wage benefits. It does mean, however, that compensation provisions resulting from initiatives in these areas will be explicitly recognized as part of the total compensation of federal public servants.

This policy will not alter the present basis for determining executive salaries in the federal government. These are established after outside expert advice is given, taking into account changes in compensation outside government, but recognizing that there is a limit as to the maximum that can be paid in the public service. This limit requires senior executive salaries to be less than what would be fully comparable to the private sector.

These principles of total compensation and comparability with the private sector represent an important new emphasis in public sector compensation. Their implementation, however, will require a period of adjustment and will create some problems, both real and perceived.

One problem is how total compensation and comparability are to be determined. Obviously, analytical methods must be devised which are objective and fair and perceived to be so by employees, their unions and employers. Factors include methods of job matching, relativities within and between similar groups, individual performance, special conditions

of work which may require premium pay, and the geographic aspect of labour markets. Both employer and employees will continue to need representative and timely compensation data from independent and objective sources such as the Pay Research Bureau. Regular consultations with the public sector unions will be required to determine the appropriate criteria to be used in seeking the relevant data. In addition, it must be recognized that many public sector jobs have no counterparts in the private sector. Pending the development of agreed methods of indirect comparison with jobs in the private sector, it would be appropriate to continue to base compensation on internal comparisons.

Another problem arises where compensation in the public sector is less than or greater than compensation in the private sector for comparable jobs. In such cases, the rate of increase in the public sector may have to exceed or lag that in the private sector until comparability is established. In such circumstances, adjustments could be misinterpreted unless every effort is made to ensure that the public is fully informed of the particular circumstances surrounding settlements. A post-controls monitoring agency, as described in this paper, could play a useful role in this regard.

There is also the problem of how the public sector should respond to private sector settlements which appear to be unjustified. The question arises as to how fast the public sector should follow. Here again, a post-controls monitoring agency could play a useful role.

One key concern likely to be raised is the degree to which collective bargaining remains meaningful in the context of a total compensation policy as described above. The government believes that this policy will not unduly restrict the rights that public employees now have to engage in responsible collective bargaining. Collective bargaining will continue to play a dominant and meaningful role in settling terms and conditions of employment, in establishing the appropriate mix of total compensation and in finding solutions to the problems raised above and others that may arise.

The government believes that its approach will ensure fair and responsible compensation in the public sector after controls are removed. Therefore, the government is seeking

the agreement of provincial governments to adopt a policy of bargaining based on the principles of total compensation and average comparability with the private sector.

In proposing this course of action it is recognized that there are important issues to be resolved. Some of these have been outlined above. In addition there will be the need to strike a balance with other competing considerations such as the ability of governments to pay. Finally, it should be recognized that under binding arbitration, public employers do not have the same opportunity to influence final settlements that they can have when other methods of settling disputes are used. In recognition of this situation the government is considering amending the Public Service Staff Relations Act to require arbitration tribunals to base their compensation awards on comparability with the private sector in a total compensation context. The government is also considering requiring arbitration tribunals to justify their awards in relation to these and other criteria provided for in the current legislation.

Until these proposals can be translated into improved practices, there will remain the need for continuing care in the establishment of compensation in the public service, especially in the decontrol period. Concern for inflationary trends and the fair treatment of employees and taxpayers alike are the dominant consideration in both the short and the longer run future.

9 The Next Steps

In publishing this paper the government hopes to stimulate public discussion on the questions it raises, and to have the benefit of a wide-ranging public debate. Mounting uncertainty about the timing of decontrol indicates clearly the need to reach an early decision. Consideration should therefore be given to the possibility of announcing a decision on decontrol timing by mid-summer. This decision would be influenced by the dialogue and responses generated by the paper. This will require early public discussion and comment on the issues involved.

Discussions will continue with business, labour and other groups. The government will also consult with the provinces concerning the need for a further federal-provincial ministerial conference in this period. The government will welcome the widest possible participation of Canadians in the discussion, and will seek out mechanisms to this end.

The government hopes to be able to hold a formative meeting of a multipartite forum, to continue in more specific terms a discussion of the nature of future consultative mechanisms, and to provide a final opportunity for discussion of decontrol and post-control matters before a decision on the timing of decontrol is taken.

Once the timing and method of decontrol are announced, work on post-control measures must continue in earnest. It is hoped that the discussions on consultative mechanisms will have advanced sufficiently at that time to permit them to play an important role in working toward decisions on the precise forms which institutions like the monitoring agency and the consultative forum will take, and on the way these institutions will function in the post-control period.

9 Les prochaines étapes

Par la publication de ce document, le gouvernement espère lancer un débat public sur les questions soulevées et bénéficier ainsi des résultats d'une vaste discussion. L'aggravation des incertitudes concernant la date du décontrole rend nécessaire une décision rapide. Aussi faudrait-il envisager la possibilité d'annoncer le calendrier de décontrole choisi d'ici le milieu de l'été. Cette décision tiendrait compte du dialogue et des réactions engendrés par le document. Les questions en jeu devraient pour cela faire l'objet, sans tarder, d'un débat public et de commentaires.

Les consultations seront poursuivies avec les entreprises, les travailleurs et d'autres groupes. Le gouvernement consultera également les provinces sur la nécessité de convoquer une nouvelle conférence ministérielle fédérale-provinciale au cours de cette période. Le gouvernement compte sur la participation générale des Canadiens au débat et s'efforcera d'élaborer des mécanismes à cette fin.

Le gouvernement espère pouvoir tenir une réunion en vue de l'établissement d'un forum multipartite afin de poursuivre la discussion, sur un plan plus précis, sur la nature des mécanismes futurs de consultation et de débattre une dernière fois des questions du décontrole et de l'après-contrôle avant de prendre une décision sur le calendrier de décontrole.

Une fois que la méthode et le calendrier du décontrole auront été annoncés, il faudra poursuivre les travaux sur les mesures à prendre pour l'après-contrôle. On peut espérer que l'étude des mécanismes de consultation aura alors suffisamment progressé pour permettre à ces derniers de jouer un rôle important dans la préparation des décisions à prendre sur la forme précise que devront revêtir des institutions telles que l'organisme de surveillance et le forum consultatif proposés, ainsi que la façon dont ils fonctionneront pendant l'après-contrôle.

Une question capitale qui sera sans doute évoquée est l'intérêt des négociations collectives dans le cadre d'une politique de rémunération globale. Le gouvernement pense que cette politique ne limitera pas indument le droit actuellement accordé aux fonctionnaires d'engager des négociations collectives responsables. Celles-ci continueront de jouer un rôle clef dans la fixation des conditions d'emploi, le "dosage" des différents éléments de la rémunération globale et la solution des problèmes évoqués précédemment ou des autres difficultés susceptibles de se présenter.

La démarche proposée devrait garantir une rémunération équitable et acceptable dans la fonction publique après la suppression des contrôles. Aussi le gouvernement cherche-t-il à obtenir l'accord des provinces sur une politique de négociation fondée sur les principes de la rémunération globale et de la comparabilité moyenne avec le secteur privé.

L'adoption de cette politique n'aurait pas sans d'importants problèmes, dont certains ont déjà été mentionnés. Il faudrait tenir compte d'éléments tels que la capacité de l'administration publique à verser les rémunérations en question. Enfin, il faut se rendre compte que l'arbitrage obligatoire ne donne pas aux employeurs publics la même possibilité d'influer sur les décisions qu'avec les autres méthodes de règlement des différends. Le gouvernement envisage donc de modifier la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique pour demander aux tribunaux d'arbitrage de fonder leurs décisions en matière de rémunération sur la comparabilité avec le secteur privé, dans le cadre du concept de rémunération globale. Le gouvernement étudie également la possibilité d'obliger les tribunaux d'arbitrage à justifier leurs décisions en fonction de ces critères et d'autres facteurs prévus dans la loi actuelle.

Jusqu'à ce que ces propositions soient suivies dans la pratique, il faudra continuer de porter une grande attention à la détermination des rémunérations dans la fonction publique, notamment au cours du contrôle. Le souci d'éviter les tendances inflationnistes et de prendre des décisions équitables et pour les fonctionnaires et pour le contribuable resteront les principales lignes de conduite à court comme à moyen terme.

public. Cependant, leur application nécessitera une période d'adaptation et se traduira par certains problèmes, réels ou jugés tels.

Un premier problème consiste à savoir comment déterminer la rémunération globale et la comparabilité. Il faudra évidemment mettre au point des méthodes analytiques objectives et équitables, et considérées comme telles par les fonctionnaires, leurs syndicats et les employeurs. On devra notamment tenir compte de la nature des postes, des écarts entre groupes et dans les groupes, du rendement individuel, des conditions particulières de travail, ainsi que de la dimension géographique du marché du travail. L'employeur comme les employés continueront d'avoir besoin de données valables sur les rémunérations fournies par un organisme indépendant et objectif tel que le Bureau de recherches sur les traitements. Des consultations régulières avec les syndicats de fonctionnaires seront nécessaires pour déterminer les critères à employer pour obtenir les statistiques pertinentes. En outre, il faut se rendre compte que nombre de postes de la fonction publique ne se comparent pas aux emplois du secteur privé. En attendant la mise au point d'une méthode acceptable de comparaison indirecte avec les postes du secteur privé, il serait souhaitable de continuer à fonder les rémunérations sur des comparaisons internes.

Un autre problème se pose quand la rémunération du fonctionnaire est inférieure ou supérieure aux salaires du secteur privé pour des postes comparables. Il se peut alors que le rythme d'augmentation doive être plus élevé ou plus faible dans la fonction publique, jusqu'à ce que la comparabilité soit rétablie. Les redressements apportés risquent alors d'être mal interprétés si l'on ne fait pas tout pour informer le public des circonstances particulières de chaque dossier. Un organisme de surveillance du genre de celui décrit dans ce document pourrait jouer un rôle utile à cet égard.

Il faudra aussi étudier la façon dont le secteur public devrait réagir aux augmentations qui semblent injustifiées dans le secteur privé et savoir avec quelle rapidité le secteur public doit suivre. Là encore, un organisme de surveillance pourrait faire oeuvre utile.

Avant l'application du programme de contrôle, la plupart des employeurs publics ou privés n'avaient pas explicitement une vision globale de la rémunération. On tendait à négocier les salaires sans tenir pleinement compte de la valeur et du coût des avantages sociaux. L'un des acquis importants de ce programme est qu'employeurs et syndicats commencent à adopter la notion de "rémunération globale", qui tient compte de la valeur monétaire des salaires et traitements et des avantages sociaux, en égard aux heures de travail. Il s'agit d'une amélioration notable pour la gestion des rémunérations. Le gouvernement est d'avis que cette notion devrait être développée et appliquée après la levée des contrôles.

Le gouvernement se propose, pour rémunérer les fonctionnaires fédéraux, d'adopter le principe de la comparabilité moyenne de la rémunération globale avec un échantillon représentatif des employeurs du secteur privé. Cette méthode sera appliquée de manière que la rémunération des fonctionnaires fédéraux continue de suivre celle du secteur privé. Cela ne veut pas dire que l'administration fédérale se prive du droit de montrer l'exemple dans certains cas. En fait, le gouvernement gardera un rôle de chef de file quand des considérations sociales le justifient, par exemple dans des domaines comme les conditions de travail, les relations de travail et les avantages non monétaires. Cela signifie, toutefois, que les dispositions découlant des initiatives prises dans ces domaines seront explicitement considérées comme faisant partie de la rémunération globale des fonctionnaires fédéraux.

Cette politique ne modifiera pas la méthode actuelle de détermination du traitement des hauts fonctionnaires. Ces traitements sont établis après avis d'experts de l'extérieur, compte tenu de l'évolution des rémunérations hors du secteur public et du fait que les traitements sont nécessairement limités dans l'administration. En raison de cette dernière contrainte, les traitements des hauts fonctionnaires tendent à être moins élevés que les salaires de postes correspondants dans le secteur privé. Ces principes de la rémunération globale et de la comparabilité avec le secteur privé représentent une réorientation importante de la politique de rémunération dans le secteur

L'après-contrôle

La politique de rémunération du secteur public devrait être améliorée après la levée des contrôles, afin de garantir que :

- Les rémunérations dans le secteur public soient équitables tant pour les fonctionnaires que pour les contribuables.
- Les rémunérations du secteur public soient en rapport raisonnable et acceptable avec celles du secteur privé.
- Les droits des fonctionnaires à déterminer leurs conditions particulières de travail par des négociations collectives responsables soient protégés.

Le décontrôle

Nous avons déjà évoqué les diverses méthodes de décontrôle. Rien ne semble justifier un régime différent pour le secteur public à cet égard. En fait, l'équité commande même que ce secteur soit soumis au régime commun. Aussi le gouvernement est-il d'avis que la méthode et le calendrier du décontrôle devraient être les mêmes pour les secteurs privé et public.

Une augmentation des rémunérations plus élevée de quatre points dans le secteur public que dans le secteur privé sur huit ans n'a rien d'alarmant en soi, en particulier si l'on tient compte de la base sur laquelle les hausses sont calculées.

Le gouvernement est d'avis qu'à l'avenir il faudrait tenir davantage compte des facteurs particuliers associés à chaque négociation, pour réduire au minimum les risques inflationnistes courus en considérant une augmentation apparemment générique pour un groupe appropriée pour les autres.

Source: Travail Canada

Secteur	Augmentation en pourcentage (1968-1976)
Ensemble des secteurs	122.5
Secteur privé	120.2
Secteur public	124.3
- administrations municipales	132.4
- administrations provinciales	129.2
- administration fédérale	112.9
Ensemble des secteurs, administration fédérale exclue	125.3

d'employer des fonctionnaires plus qualifiés. Ces dernières années, l'inflation a été un élément important dans les revendications salariales des fonctionnaires et les augmentations accordées. Lorsque des services essentiels ou jugés essentiels sont interrompus, les pouvoirs publics sont pressés d'accepter des ententes par ailleurs difficiles à défendre. Enfin, les sentences arbitrales exécutives ont parfois entraîné des décisions qui ne semblaient pas toujours justifiées. Pris dans leur ensemble, ces facteurs, dont certains, mais pas tous, relèvent de la compétence des pouvoirs publics, ont eu pour effet d'accroître des dépenses salariales de l'Etat. On s'est inquiété du rythme de croissance, du niveau absolu et de l'équité des rémunérations dans le secteur public. Des augmentations de traitements apparemment généreuses, parfois précédées d'une interruption prolongée des services essentiels, ont renforcé l'impression que ces rémunérations étaient l'une des principales causes de l'inflation. Cependant, dans beaucoup de cas, ces hausses relativement fortes étaient à la fois nécessaires et souhaitables pour établir une rémunération équitable. Vu l'absence de données complètes et comparables, il est difficile de dire si ces inquiétudes sont justifiées. Il est établi que la croissance de la moyenne des rémunérations de base, secteur du bâtiment exclu, pour les unités de négociation comptant plus de 500 employés, a été légèrement plus forte dans le secteur public que dans le privé de 1968 à 1976, comme le montre le tableau qui suit.

Les rémunérations

Les changements proposés de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique porteront sur l'étendue des négociations, la procédure de grief, la classification et l'évolution technique. Le gouvernement étudie également les recommandations du comité conjoint sur les activités illégales et les sanctions de manière que la loi modifiée protège convenablement le public contre une interruption illégale de services. Tant que les fonctionnaires disposent du droit de grève pour faire valoir leurs aspirations légitimes, ils doivent faire preuve, dans l'exercice de ce droit, du sens des responsabilités. Bien que cela ait généralement été le cas depuis 1967, le public a parfois été privé illégalement des services essentiels auquel il avait droit. Le gouvernement est d'avis que ces cas devront être corrigés plus efficacement à l'avenir. En établissant le cadre des négociations collectives, l'Etat peut influencer sur les relations entre les parties et ainsi, dans une certaine mesure, protéger l'intérêt public. Cependant, en fin de compte, que ce soit dans le secteur public ou privé, c'est le comportement des parties qui détermine dans quelle mesure les pouvoirs publics doivent intervenir. Le gouvernement espère que les relations entre les parties aux négociations collectives dans la fonction publique ont atteint une maturité suffisante pour éviter le recours à d'autres mesures.

Des relations de travail favorables à la coopération plutôt qu'aux antagonismes permettent d'assurer un meilleur service au public. Le gouvernement, pour promouvoir cet esprit de coopération, propose d'intensifier les consultations sur une vaste gamme de sujets entre l'administration publique, en tant qu'employeur, et les divers syndicats de fonctionnaires.

Les dépenses salariales représentent une grosse partie du budget de l'Etat. La vive augmentation de ces dépenses depuis quelques années résulte d'un certain nombre de facteurs. Quand le public demande des services nouveaux, améliorés ou plus étendus, il est souvent nécessaire d'accroître les effectifs de la fonction publique et

veulent à juste titre "en avoir pour leur argent". Les Canadiens sont aussi en droit d'exiger une prestation interrompue des services essentiels fournis par l'État à l'aide des fonds publics. Cette exigence légitime, combinée à l'absence d'un "plancher" ou d'une rémunération appropriée fixée par les règles du marché, oblige parfois les pouvoirs publics à accorder des hausses peu justifiées.

En 1973, le président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique fédérale fut chargé d'étudier la loi et son application afin de faire des recommandations qui tiendraient compte des besoins de l'employeur, des employés et des organisations d'employés, ainsi que des intérêts du public. Son rapport contenait 231 propositions, dont aucune ne modifierait radicalement les principes fondamentaux de la loi actuelle. Le Parlement a établi un comité conjoint spécial des relations de travail dans la fonction publique pour étudier ces recommandations et lui communiquer ses conclusions. Le rapport du comité, déposé le 26 février 1976, traite notamment du droit de grève, des désignations, des employés exclus pour fonctions de gestion ou confidentielles, ainsi que du progrès technique.

Les relations de travail

Dans la voie à suivre, le gouvernement déclarait qu'il continuait de croire "que la méthode la plus juste et la plus généralement acceptable de fixer les salaires et les conditions de travail, tant dans le secteur privé que public, demeure le régime des négociations collectives". Il rappelait simultanément que sa principale mission était de servir l'intérêt public. Les projets de modification des textes régissant la négociation collective tiendront compte de la nécessité de trouver un compromis entre l'intérêt du public, l'efficacité de la gestion et les besoins légitimes des fonctionnaires.

Dans l'ensemble, l'initiative hardie prise en 1967 d'accorder aux fonctionnaires fédéraux le droit de négociation collective et de grève a été couronnée de succès. Cependant, comme pour toute mesure nouvelle, les premiers résultats laissent quelque peu à désirer et des modifications s'imposent.

8 La rémunération dans le secteur public

Le secteur public est important par ses effets et divers par sa nature. Représentant environ un tiers de la population active non agricole du Canada, il regroupe la fonction publique fédérale, provinciale et municipale, les organismes fédéraux et provinciaux de la Couronne et des établissements tels que les universités, les commissions scolaires et les hôpitaux. Les syndicats y sont mieux implantés que dans le secteur privé et groupent notamment beaucoup de membres de professions libérales et d'administrateurs.

Nombre d'emplois étant comparables dans les deux secteurs, la plupart des administrations essaient d'établir les rémunérations en fonction de celles qu'offrent les employeurs privés pour des postes identiques. D'autres emplois sont exclusifs ou presque au secteur public. Même quand les deux secteurs présentent des postes identiques et que le principe de la comparabilité a été adopté, son application laisse souvent à désirer. Dans nombre de cas, on ne peut actuellement faire une comparaison valable avec le secteur privé. Dans d'autres, les comparaisons sont incomplètes et ne tiennent pas suffisamment compte des avantages non monétaires. Dans d'autres cas encore, aucune comparaison n'est possible. Aussi la politique de rémunération dans le secteur public tend-elle à être influencée à la fois par le principe de comparabilité et par d'autres éléments, dont le maintien des écarts au sein de la fonction publique, les contraintes budgétaires et des objectifs sociaux à caractère général.

La rémunération de la plupart des fonctionnaires est déterminée par négociation collective. Celle-ci se fait soit entre les syndicats de fonctionnaires et l'État, soit entre les syndicats et des organismes parapublics tels que les sociétés de la Couronne ou les commissions scolaires locales. Les syndicats du secteur public apportent aux négociations leurs propres objectifs de rémunération, priorités et notions d'équité. La négociation dans le secteur public présente des caractères bien particuliers. Les fonctionnaires sont payés à l'aide des impôts prélevés sur tous les Canadiens, qui

Naturellement, tout le monde ne sera pas d'accord sur la meilleure façon d'atteindre ces objectifs. Le mieux, peut-être, pour faire évoluer les relations industrielles consiste à ouvrir un dialogue permanent entre les parties intéressées au niveau national et provincial et à l'échelon de l'entreprise. Si nous voulons que ce dialogue conduise à un climat de relations industrielles permettant à tous les Canadiens de surmonter les facteurs de division apparus dans les années 70, il faudra qu'il soit animé par le souci de l'intérêt national et de la valeur de l'individu dans les relations industrielles.

Il faudra cependant prendre d'autres mesures pour régénérer un système de relations industrielles favorisant le bien-être de l'individu et de l'entreprise et, par là, celui de la société. Le gouvernement cherchera à promouvoir, avec les provinces et la collaboration des entreprises et des travailleurs, un cadre de relations industrielles axé sur la dignité, la santé et la sécurité des travailleurs qui facilite le règlement des différends entre la direction et le personnel et qui améliore la productivité et la compétitivité internationale de l'industrie canadienne.

Depuis qu'elles ont été annoncées, ces initiatives ont toutes fait l'objet d'un processus actif et concerté de consultation avec les gouvernements provinciaux, les entreprises et les syndicats. Des crédits ont été affectés à celles qui nécessitent une dotation et, pour les initiatives appelant des mesures législatives, des projets sont en voie de préparation, qui seront bientôt présentés au Parlement.

- Un centre d'information sur les négociations collectives, placé sous la direction des pouvoirs publics, du patronat et des travailleurs, qui rassemblerait des renseignements sûrs et à jour à l'intention des parties aux négociations collectives.
- Des comités d'hygiène et de sécurité prévus par la loi au niveau des usines, au sein desquels travailleurs et employeurs se partageraient la responsabilité d'un milieu de travail sain.

- La modification de la Partie V du Code canadien du travail afin de pouvoir nommer de nouveaux vice-présidents au Conseil canadien des relations de travail en vue d'une instruction plus rapide des dossiers; prévoir une accréditation provisoire et l'imposition d'un premier accord par le Conseil, au besoin; élargir les pouvoirs d'application de ce dernier en matière de pratiques illicites de grèves et de lock-outs illégaux; permettre aux syndicats de se regrouper pour obtenir une accréditation et les obliger à représenter équitablement tous leurs membres; et élargir le pouvoir du ministre du Travail de nommer des arbitres et de fixer des délais pour la communication de leurs décisions.
- Une amélioration des services de conciliation, de médiation et d'arbitrage.

3.

Mesures améliorant la structure et le fonctionnement du régime global de relations de travail:

Ces initiatives reposent sur la conviction qu'il incombe en grande partie au gouvernement de promouvoir le sens des responsabilités communes dans les négociations collectives, quel que soit le domaine de compétence. Il sera impossible de régler efficacement les problèmes économiques et sociaux de l'avenir sans accroître sensiblement les échanges mutuels d'information, les influences réciproques et les rapports entre les entreprises, les travailleurs et l'ensemble de la société.

Figurent parmi les mesures en question:

- L'amélioration des installations et des possibilités d'étude pour aider les dirigeants syndicaux et leur relève à améliorer leurs connaissances dans tous les domaines des relations de travail.

- La promotion d'une négociation plus large afin de réduire la fragmentation des négociations et les arrêts de travail en chaîne.

Mentionnons, parmi les mesures envisagées:

Les arrêts de travail, la lenteur de l'instruction des demandes d'accréditation et les délais d'examen des griefs laissent à penser qu'il est temps d'améliorer le cadre législatif de la négociation collective et les services de soutien correspondants.

2. Mesures améliorant les négociations collectives:

En outre, des études seront entreprises sur l'amélioration de la politique publique en matière de droits et de prestations de pension et la possibilité d'appliquer la convention de l'Organisation internationale du travail sur les congés d'études payés. Cette convention prévoit de donner aux travailleurs un peu la même possibilité qu'ont actuellement les membres de professions libérales de se recycler en vue d'une nouvelle activité.

- Une législation donnant aux travailleurs non syndiqués la même protection contre les renvois arbitraires et sur certains autres points essentiels que celle dont bénéficient couramment les travailleurs organisés.

- Un code facultatif de "bonnes relations industrielles", qui donnerait aux employeurs et aux travailleurs un certain nombre de normes les aidant à évaluer leur propre comportement et contribuerait à uniformiser les relations de travail dans le pays.
- Le développement des services consultatifs de Travail Canada, dans des domaines tels que la sécurité et la qualité de la vie au travail, pour compléter les activités de ces deux centres.

à renforcer les négociations collectives en les améliorant sous trois aspects importants :

1. Mesures améliorant le milieu de travail :

Ces initiatives reposent sur l'hypothèse qu'une bonne partie des tensions apparaissant dans les différends de travail ont pour cause principale non des divergences de vues sur les rémunérations, mais des éléments moins tangibles et plus humains tels que l'insatisfaction au travail, l'ennui, les griefs en souffrance, la médiocrité des mesures de sécurité et le rejet d'un certain genre d'encadrement. En améliorant et en rendant moins menaçant le milieu de travail pour l'individu, on pourrait éliminer un grand nombre des points de friction entre travailleurs et employeurs qui entravent actuellement les négociations collectives.

Citons, parmi ces mesures :

- Un Centre national d'hygiène et de sécurité au travail. Coopèreraient à cet établissement multipartite les gouvernements fédéral et provinciaux, les syndicats et le patronat ainsi que les milieux scientifiques et professionnels afin d'étudier et de mettre au point des mesures de sécurité, d'éprouver les matériaux et les procédés risquant d'être dangereux et de recommander éventuellement des normes et des codes de conduite nationaux.
- Un Centre national de la qualité de la vie au travail qui, également dans un cadre multipartite, favoriserait les études sur les moyens de faire participer les travailleurs à la prise des décisions et les expériences dans le vaste domaine de la démocratie industrielle, pour contribuer à promouvoir et à populariser les méthodes d'humanisation du travail et donner éventuellement aux travailleurs voix au chapitre dans l'organisation du travail.

Bien que nos institutions et mécanismes de relations industrielles aient résisté convenablement à ces tensions, employeurs et syndicats n'ont pu enrayer une baisse générale de la confiance placée dans leurs rapports bilatéraux. Il en est résulté un mécontentement grandissant du public au sujet du régime de relations industrielles, un recours accru aux interventions de tierces parties et des pressions sur les pouvoirs publics pour qu'ils interviennent plus énergiquement, même au prix d'un règlement imposé des différends entre travailleurs et patrons.

Le contrôle devra s'accompagner d'un rétablissement de la confiance dans le régime de relations industrielles. Le cadre le plus favorable à l'exercice du sens des responsabilités est assuré par une égalité relative entre la direction et le personnel, un équilibre convenable des forces garanti par le cadre législatif. Lorsque le cadre établi par les pouvoirs publics ne favorise pas cet équilibre, il incombe à l'Etat de corriger la situation. Cependant, le gouvernement fédéral n'est que l'un des onze gouvernements qui ont compétence dans ce domaine; aussi une amélioration générale nécessite-t-elle la coopération active et réfléchie de tous.

Les gouvernements ne peuvent tout régler. Les relations industrielles touchant aux gens et à leurs problèmes - puisqu'elles ressortissent par essence aux relations humaines -, la solidité et le dynamisme du système dépendent finalement des employeurs, des dirigeants syndicaux et des travailleurs de la base. Les gouvernements peuvent fixer le cadre législatif et institutionnel des relations de travail, ils peuvent assurer des services de soutien, mais ils ne peuvent fournir la bonne volonté et la confiance mutuelle indispensables à la solution la plus rapide et la plus efficace possible des problèmes entre les parties.

Outre qu'ils doivent établir un cadre approprié aux libres négociations collectives, les gouvernements peuvent renforcer les institutions dans le domaine des relations industrielles. Les initiatives fédérales annoncées dans le Discours du trône visent spécifiquement

7 Les pouvoirs publics et les relations du travail

Un domaine important dans lequel les secteurs public et privé portent tous deux la responsabilité des performances économiques concerne les relations ouvrières-patronales. S'il revient aux pouvoirs publics de fixer le cadre législatif et institutionnel dans lequel évoluent travail- leurs et patrons, il incombe aux parties intéressées de veiller au fonctionnement du système.

Cependant, les dernières années ont vu la confiance dans le régime de relations de travail se dégrader. Le public accepte de moins en moins la fréquence accrue des grèves et des lock-outs, ainsi que les inconvénients et les coûts qu'ils comportent. Même quand les accords sont établis sans arrêt de travail, ils semblent souvent ignorer les réalités économiques, imposer des charges plus lourdes au consommateur et diminuer les postes et les possibilités d'emploi. Les travailleurs considèrent souvent leur milieu de travail comme trop coercitif, dangereux et insalubre, et pas assez satisfaisant ni évolutif. Ils réagissent souvent à cette situation par une moral bas, l'absentéisme et un taux élevé de roulement du personnel. Les employeurs, dans nombre de cas, ont le sentiment que le personnel est indocile et ne se soucie pas ni de la productivité ni de la viabilité de l'entreprise, et ils ont tendance à voir les syndicats d'un oeil de plus en plus méfiant.

Les pressions exceptionnelles subies par les syndicats et les employeurs depuis le début de la décennie ont jeté le doute sur le processus de négociations collectives. Ces pressions s'expliquent par les aspirations et les attentes croissantes des travailleurs, à la suite d'une longue période de paix et de prospérité ininterrompues. Le ralentissement de la croissance économique et des taux d'inflation sans précédent depuis l'après-guerre ont fait naître l'incertitude. Enfin, l'extension de la négociation collective à de nouveaux secteurs et le besoin d'adapter les méthodes à l'évolution des circonstances ont également provoqué des tensions.

Si la date de base tombait le 14 octobre 1977, presque 70 p. cent des entreprises auraient terminé leur dernière année d'observation à la fin de 1977. Cette proportion étant légèrement plus forte que pour les travailleurs, il faudrait, par souci d'équité, limiter les prix au moins pour les plus grosses entreprises pendant quelques mois encore. Si, par contre, la date de base tombait au début de 1978, la dernière année d'observation pour 70 p. cent des entreprises se terminerait à la fin de 1978, rendant inutile une prorogation de la limitation des prix.

Répartition de la fin des années d'application pendant la troisième année du programme						
Syndiqués	Non-syndiqués	Ensemble des travailleurs				
14 oct. - 31 déc. 1977	31 mars 1978	1 ^{er} janv. - 31 mars 1978	1 ^{er} avril - 30 juin 1978	13 oct. 1978	1 ^{er} juillet - 13 oct. 1978	TOTAL
35%	20%	25%	20%	5%	20%	100%
60%	20%	15%	20%	10%	100%	100%
50%	20%	20%	10%	100%		

consultations sur les arrangements de l'après-contrôle n'étant pas terminées. Il faudra également tenir compte de l'effet que le choix de diverses dates pourrait avoir sur le rythme du décontrôle. Cet effet dépendra de la relation entre la date de base et la répartition des années d'application pour les quelque 4,000,000 de travailleurs actuellement soumis au contrôle. Cette répartition est indiquée ci-après.

Si la date de base tombait le 14 octobre 1977, environ la moitié des travailleurs bénéficieraient du décontrôle d'ici la fin de l'année, les autres étant libérés du contrôle à raison de 20, 20 et 10 p. cent respectivement au cours des trois trimestres suivants. Si l'on repousse la date de base au début de 1978, un nombre relativement réduit de travailleurs seraient libérés du contrôle au cours des premiers trimestres, la moitié d'entre eux y restant soumis jusqu'au dernier trimestre de 1978. Quelle que soit la date choisie, il faudra veiller à ce que le décontrôle progresse parallèlement du côté des rémunérations et des prix. La méthode actuelle de limitation des prix fait appel au contrôle des bénéfices mesurés sur l'exercice entier de chaque entreprise. Les dates de clôture de l'exercice des entreprises soumises au programme se répartissent comme suit.

Répartition de la fin des exercices pendant la troisième année du programme				
14 oct. - 31 déc. 1977	1 ^{er} janv. - 31 mars 1978	1 ^{er} avril - 30 juin 1978	13 oct. 1978	1 ^{er} juillet - 13 oct. 1978
70%	11%	9%	10%	
Ensemble des entreprises				

En premier lieu, les employés restant soumis au contrôle sont en droit de s'attendre à ce que les prix soient limités de la même façon. L'intérêt du travailleur est que le contrôle continue de s'appliquer non pas tant aux prix de son propre employeur qu'au niveau général des prix. Selon la date de base choisie, cet équilibre entre les deux grands volets du programme risque de ne pas être assuré si on libère toutes les entreprises du contrôle à la fin de l'exercice dans lequel tombe la date de base. La validité de cette remarque dépend beaucoup du choix de cette date.

Il faut aussi garantir une certaine équité entre les entreprises. Toutes sont devenues passibles des indicateurs de prix et de bénéfices à la même date, le 14 octobre 1975. Sans doute serait-il injuste de ne pas tenir compte de ce fait pour le décontroler.

A la lumière de ces considérations, il serait peut-être souhaitable de prolonger les restrictions obligatoires pour au moins certaines des sociétés dont l'exercice se termine peu après la "date de base", par exemple en limitant les hausses de prix sans faire appel à la règle de la marge bénéficiaire annuelle. Cela nécessiterait certains aménagements techniques du règlement, mais aucun écart sensible par rapport aux principes du programme.

Le régime des professions libérales s'apparente à celui des prix et bénéfices en ce sens qu'il repose sur l'observation d'une certaine marge bénéficiaire sur un exercice entier. L'échelonnement des exercices et les principes appliqués sont à peu près les mêmes que pour les fournisseurs. Cependant, les possibilités de prolongement au-delà de l'exercice sont plus limitées.

Le contrôle des dividendes doit expirer le 13 octobre 1977, sauf modification de la Partie 3 du règlement. Du point de vue technique, on peut y mettre fin n'importe quand, une fois la date de base choisie.

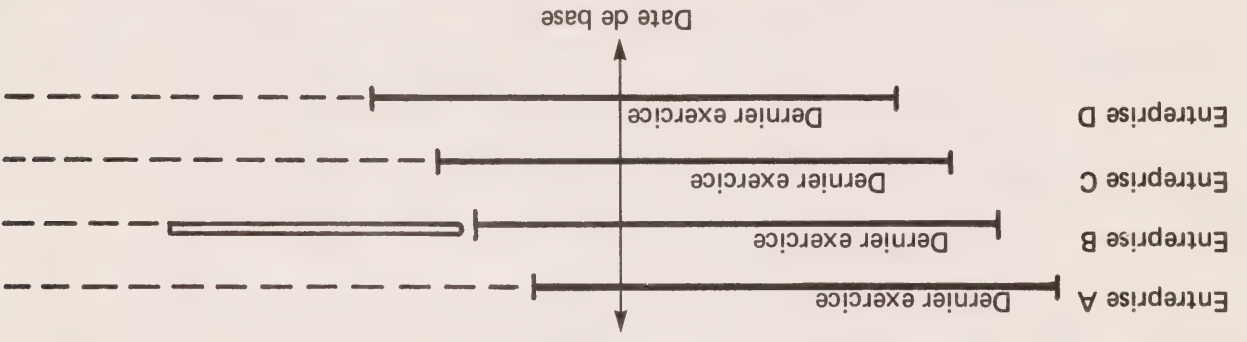
Le choix de la date de décontroler doit évidemment tenir compte de la situation économique globale et des chances d'établir des accords viables pour l'après-controler. Aucune décision définitive n'a été prise à ce sujet, les

administrations publiques, en tant qu'employeurs, devront suivre des principes généraux garantissant que les rémunérations ne sont plus élevées dans le secteur public que dans le reste de l'économie.

Le contrôle des prix et des bénéfices commencerait à la même "date de base". Les entreprises resteraient soumises aux contrôles au moins jusqu'à la fin de l'exercice englobant cette date, qui deviendrait leur "dernière année d'observation". Les entreprises en infraction à la fin de leur "dernière année d'observation" devraient prouver à la CLI qu'elles ont résorbé les recettes excédentaires réalisées pendant cette période.

Cette méthode de contrôle est illustrée par le croquis suivant, où le trait plein représente le dernier exercice d'application du contrôle obligatoire pour une entreprise. On a supposé que l'entreprise B avait un excédent de recettes à la fin de la dernière période d'observation, ce qui la rendait passible du contrôle obligatoire pendant la période indiquée par deux traits pleins (résorption de l'excédent).

DÉCONTRÔLE DES PRIX ET DES BÉNÉFICES



On pourrait critiquer à deux titres le contrôle des prix et des bénéfices, entreprise par entreprise, en fin d'exercice, compte tenu de l'observation des indicateurs.

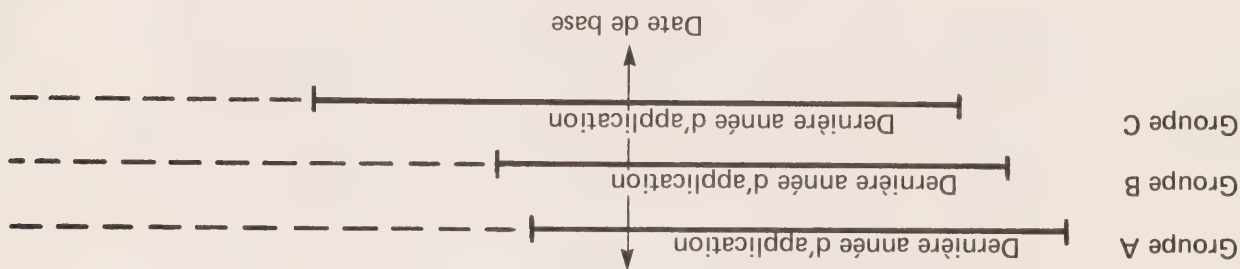
contrôles jusqu'à la fin de l'année d'application dans laquelle tombe la date de base. Ensuite, elles échapperaient aux contrôles obligatoires.

Dans un souci d'ordre et d'équité, il importe que tous les groupes d'employés soient placés sur un pied d'égalité. La méthode de contrôle proposée répond à ce critère. Un retard intentionnel dans la conclusion d'une entente ou les tentatives de renégociation des contrats ne permettraient pas à un groupe d'être avantage par rapport aux autres en obtenant, pour la dernière année d'application, des augmentations supérieures au niveau permis par les indicateurs, le début et la fin de cette année étant fixés pour chaque groupe par les règlements d'application de la Loi sur la lutte contre l'inflation. Cette année-là serait soumise aux contrôles obligatoires, sans égard à la date de règlement des augmentations salariales. Il n'y aurait donc aucun intérêt à repousser les négociations après la date de contrôle ni même après l'expiration de la dernière année d'application. Il n'y aurait aucun avantage non plus à conclure des ententes pour moins d'un an, même si la législation du travail le permettait. En outre, les règlements précisent que les indicateurs s'appliquent aux rémunérations payables au cours ou à l'égard d'une année d'application, ce qui empêcherait certains groupes d'être avantageés en retardant le versement des augmentations. Avec cette méthode, les "clauses de rattrapage" ne poseraient pas non plus de problèmes particuliers.

Les conventions collectives dont la durée exprimée en années n'est pas un chiffre rond posent un problème technique du fait que leur date d'expiration ne coïncide pas avec la fin de l'année d'application. Des dispositions spéciales seraient prévues de manière que les travailleurs intéressés aient un régime équitable. Pour le reste, les méthodes prescrites à la Partie 4 du règlement de lutte contre l'inflation pour calculer les indicateurs et les taux d'augmentation resteraient pour l'essentiel les mêmes.

Comme l'explique le chapitre 8, il n'est pas prévu d'appliquer aux rémunérations du secteur public des règles particulières de contrôle. Cependant, les

Le trait plein représente la dernière année d'application du contrôle obligatoire pour chaque groupe. Une fois cette année terminée, la rémunération du groupe serait déterminée de la façon normale, sans intervention du contrôle obligatoire. Les conventions collectives s'appliquant à plus d'une année seraient assujetties aux



DECONTROLE DES REMUNERATIONS

Voici un croquis illustrant le processus de décontrôle.

Ce processus de décontrôle en fonction de l'expiration de la dernière année d'application serait symétrique du mécanisme de mise en vigueur du contrôle à partir du 15 octobre 1975. Il se pourrait que, dans une entre-prise, certaines catégories d'employés restent soumises aux indicateurs plusieurs mois après les autres; cependant, les premiers à être libérés des contrôles seraient en général ceux qui y ont été soumis en premier.

Les années d'application diffèrent d'un groupe à l'autre en fonction de la date de conclusion de leur convention collective. Par conséquent, les groupes seraient libérés du contrôle obligatoire à des dates différentes.

est fixée pour chaque groupe par le règlement de lutte contre l'inflation comme correspondant à la date anniversaire du jour auquel la rémunération de ce groupe est devenue assujettie aux contrôles.)

des prix et des bénéfices, la généralisation des infractions risquerait de provoquer rapidement de graves inégalités et de perturber la marche normale des affaires.

Les partisans de cette méthode se sont engagés à se plier volontairement à des restrictions pour éviter ces difficultés. Il faudrait, pour vérifier le respect de cet engagement, prévoir un dispositif d'examen des hausses de prix et de salaires; un organisme de surveillance représentatif, auquel pourraient participer et les entreprises et les travailleurs, pourrait jouer ce rôle.

2^e méthode: Une deuxième solution consisterait à supprimer le contrôle à des dates différentes selon les secteurs ou la taille des entreprises. A la différence de la première solution, cette méthode a l'avantage d'étaler dans le temps une hausse éventuelle des prix et des salaires. Pour le reste, elle présente les mêmes inconvénients. En outre, elle serait malaisée à appliquer en raison de la difficulté de définition des secteurs, tout en introduisant une incertitude encore plus grande que dans le premier cas. Pratiquement personne ne s'est déclaré en faveur de cette méthode au cours des diverses consultations préliminaires effectuées par le gouvernement.

3^e méthode: Selon la troisième méthode, le décontrolé commencerait un jour donné. La CLI ne s'occuperait pas des régimes de rémunération entrant en vigueur après une date donnée et - sous réserve des conditions énoncées ci-après - les prix et les bénéfices des entreprises pour les exercices postérieurs à cette date. Cette méthode, décrite dans le budget, - semble réduire au minimum les risques de flambée des prix et des salaires et répondre le mieux aux autres critères d'équité, de certitude, d'ordre et d'annonce anticipée.

On fixerait une date de commencement du décontrolé, appelée "date de base". Aucun groupe ne serait soumis au contrôle obligatoire pour les années d'application commençant après cette date. La dernière année d'application du contrôle, pour un groupe donné, serait celle dans laquelle tombe la "date de base". (Cette période

Cette méthode offre l'avantage de mettre fin rapidement au contrôle. Cependant, de sérieux problèmes se poseraient. Dans la mesure où des tensions se seraient accumulées pendant la période de contrôle pour certains prix et rémunérations, cette solution risquerait fort d'entraîner une explosion des prix et des salaires. Elle pourrait conduire à une montée des revendications salariales concentrées sur une courte période. De graves problèmes de relations industrielles risqueraient de se poser, tous les travailleurs essayant de récupérer simultanément le terrain considéré comme perdu.

Cette méthode poserait également des problèmes d'équité. Les groupes qui auraient retardé les négociations ou la présentation de déclarations à la CLI jusqu'au jour de l'annonce échapperaient aux contrôles, tandis que ceux qui auraient négocié rapidement et produit sans délais les formules demandées seraient frappés au maximum par ces derniers. Par conséquent, des groupes ayant une année d'application indettique pourraient être soumis à des régimes différents par suite de retards délibérés ou administratifs.

En outre, certaines conventions collectives comportent explicitement ou implicitement des clauses de récupération des hausses refusées par la CLI, d'autres augmentations ou une renégociation des l'abolition des contrôles. De plus, certains contrats n'ont pas été modifiés en fonction des décisions de la CLI. Pour éviter de graves injustices et une flambée des coûts, il faudrait empêcher l'application de ces dispositions et le versement d'une rémunération supérieure à celle approuvée par la CLI ou l'Administrateur dans le cas des conventions qui ont fait l'objet d'une décision.

Notons qu'avec cette méthode il faudrait, du côté des prix et des bénéfices, maintenir le contrôle sur les entreprises qui auraient réalisé des recettes excédentaires jusqu'à résorption de l'excédent.

On ne pourrait annoncer à l'avance la date du contrôle, sous peine de soumettre les négociations collectives à d'énormes tensions qui les feraient s'arrêter. Du côté

6 Le décontrôle

Le contrôle des prix et des revenus a été instauré dans
le but de ralentir l'inflation sans freiner la production
ni l'emploi. Il a été conçu pour atténuer rapidement les
anticipations inflationnistes et nous donner à tous le
temps d'apporter à l'économie les modifications permettant
de mettre fin en toute sécurité au contrôle obligatoire.

En supprimant les contrôles, il importe avant tout
d'éviter une flambée des prix et des revenus qui don-
nerait le signal du retour à la situation antérieure.
L'acquis du programme de contrôle - soit un rythme
beaucoup moins rapide d'augmentation des coûts et des
prix - doit absolument être préservé et renforcé.
Enfin, le décontrôle doit se dérouler de manière ordonnée.

La préparation du décontrôle doit tenir compte d'autres
objectifs, rattachés aux précédents. Pour se dérouler
dans l'ordre, le décontrôle doit être jugé équitable.
Il faut établir un équilibre convenable entre les
rémunérations d'une part, et les prix et bénéfices
d'autre part. Concernant les rémunérations, la personne
à laquelle on demande une certaine discipline doit avoir
des raisons de croire que, en s'y soumettant, elle ne
sera pas désavantagée par rapport aux autres. Enfin,
tous les intéressés doivent savoir exactement de quelle
façon le décontrôle les touchera.

Trois méthodes possibles de décontrôle ont été étudiées.

1^e méthode: Au cours des récentes consultations, les
porte-paroles des entreprises et des travailleurs ont
demandé instamment la suppression rapide des contrôles et
proposé que le gouvernement annonce purement et simple-
ment la fin du programme. La Commission cesserait alors
sans doute de statuer sur les rémunérations et laisserait
tomber les dossiers en suspens. Le contrôle des prix et
des bénéfices serait aboli à compter de la dernière
période d'observation révolue avant l'annonce.

s'efforçeraient d'aboutir à une meilleure entente sur les exigences qu'impose une bonne tenue de l'économie. L'organisme, par ses activités et analyses diverses, contribuerait à ce processus de consultation et serait guidé par les résultats de ce dernier.

Le rôle de cet organisme dépendrait non seulement de l'autorité de ses membres, mais aussi de la qualité de ses analyses. Il lui faudrait des experts connaissant à fond les problèmes d'une vaste gamme d'industries et de secteurs du marché du travail. Ces experts pourraient être détachés par les entreprises et les syndicats ainsi que les administrations fédérale et provinciales.

Si, à l'issue des discussions à venir, on se prononçait en faveur d'un organisme national unique, celui-ci devrait rester en contact avec les problèmes des entreprises et des travailleurs de tout le pays. Il lui faudrait pour cela avoir des bureaux régionaux dirigés par les représentants régionaux à l'instance nationale. Autre solution, les provinces pourraient établir des organismes provinciaux ou régionaux distincts. Le choix entre un ou plusieurs organismes, le mode de sélection des membres d'une instance nationale et la mesure dans laquelle celle-ci pourrait suivre l'évolution des prix et des rémunérations et analyser des problèmes structurels relevant directement de la compétence des gouvernements provinciaux, voilà autant de questions qui ne pourront être réglées sans la participation des provinces. S'il était décidé de créer plusieurs organismes, il faudrait que leurs travaux soient convenablement coordonnés.

L'organisme envisagé serait une institution nouvelle; l'actuelle Commission de lutte contre l'inflation disparaîtrait. Les compétences et les connaissances acquises par la CLI constitueraient évidemment des ressources importantes que le nouvel organisme pourrait mettre à contribution. Même si celui-ci était susceptible d'apporter une contribution durable à l'amélioration de l'économie canadienne, il serait préférable au début de limiter sa mission dans le temps, quitte à la prolonger ensuite.

Son organisation

Il justifiant une hausse relativement importante. Il contribuerait ainsi à empêcher les parties intéressées ou le public de considérer de fortes augmentations justifiées comme un précédent pour d'autres hausses non fondées.

L'organisme pourrait aussi influencer sur les décisions importantes en matière de prix et de rémunérations en publiant, avant que la décision soit prise, une analyse présentant objectivement la situation à l'intention des parties intéressées et du grand public.

Avec le temps, l'organisme de surveillance pourrait exercer une influence positive non négligeable sur l'évolution des prix et des revenus, à condition de garder, par son organisation et son objectivité, le crédit indispensable à son succès.

L'organisme devrait être indépendant du gouvernement et de tout groupement particulier pour être libre de donner son avis et d'adresser ses critiques à quiconque. Ses dirigeants devraient être des autorités incontestées du monde des affaires, du travail ou de l'agriculture, par exemple, qui devraient se soucier de la mission générale de l'organisme plutôt que des intérêts de tel ou tel groupe particulier. Des comités consultatifs dont les membres représenteraient plus directement les groupes d'intérêt pourraient également jouer un rôle utile. L'autorité de l'organisme dépendrait essentiellement de la qualité de ses membres et de leur capacité collective à porter un jugement objectif sur les questions se présentant dans le secteur public ou privé.

Cet organisme, même s'il ne peut s'attendre à ce que ses remarques soit toujours bien accueillies par les gouvernements ou le secteur privé, aurait besoin de leur soutien. Ce dernier serait sans doute facilité par les mécanismes distincts de consultation grâce auxquels les représentants de l'Etat, des entreprises, des travailleurs et autres secteurs

(iii)

Evolution particulière de certains prix et revenus

compte de la diversité et de la complexité des intérêts et des problèmes qui entrent en ligne de compte dans l'élaboration d'une politique économique globale et le comportement des agents économiques, l'organisme pourrait attirer l'attention sur ces cas de façon que les pouvoirs publics ou le secteur privé prennent les mesures voulues pour améliorer le jeu du marché, ce qui permettrait d'atténuer sensiblement, à terme, les tendances inflationnistes de l'économie.

Un organisme privé de pouvoirs de coercition ne saurait modifier les décisions particulières prises en matière de prix ou de revenus. Il pourrait cependant influencer sur ces décisions. L'obligation d'expliquer et de justifier les hausses de prix et la possibilité d'une large diffusion dans le public de l'avis de l'organisme de surveillance inciteraient sans doute les entreprises à éviter des augmentations déraisonnables. Cependant, les interventions de ce genre perdraient de leur efficacité si elles étaient trop fréquentes. L'organisme devrait donc veiller à ne pas devenir tatillon.

Les rémunérations seraient soumises à la même discipline de justification et de communication au public. Les parties aux négociations collectives sauraient que leurs décisions risquent d'être jugées par l'organisme de surveillance et le grand public. En raison de la nature des négociations, les avis formulés après un règlement n'auraient guère de chance de modifier celui-ci. Cependant, ils pourraient influencer sur le climat des négociations à venir. Dans certains cas, l'organisme pourrait mettre en lumière les abus patents, afin de renforcer l'opposition du public à la répétition de décisions du même genre. Dans d'autres cas, il pourrait expliquer les circonstances particulières

organismes et ministères, un rapport analytique conçu plus particulièrement en fonction du problème de l'inflation aurait son utilité. On y étudierait la situation et les perspectives en matière de prix et de revenus, pour en évaluer les conséquences sur la performance globale de l'économie. Par exemple, ces rapports pourraient établir le parallèle entre le rythme d'augmentation des coûts et des prix et la capacité de l'économie à assurer une croissance soutenue de la production et de l'emploi, la compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux et une répartition équitable des revenus.

(ii) Aspects structurels de l'évolution des prix et des revenus

Les prix et les revenus n'évoluent pas en bloc. Ainsi, en période de stabilité générale des prix, certains augmentent, d'autres ne bougent pas et quelques-uns diminuent. Les changements de prix et de revenus relatifs constituent une caractéristique essentielle d'une économie saine. Ils sont nécessaires pour attirer des ressources vers les compartiments de l'économie où elles peuvent être utilisées le plus efficacement. Si l'on n'est pas conscient de cet aspect fondamental de l'évolution des prix, l'augmentation rapide – et pleinement justifiée – de certains prix ou revenus risque de provoquer d'autres hausses qui, elles, ne seraient pas justifiées. L'organisme proposé pourrait faire oeuvre utile à cet égard en aidant le public à comprendre et à accepter l'évolution des prix et des revenus relatifs.

Dans son travail d'analyse des prix et des coûts, l'organisme devrait mettre en relief les problèmes structurels divers qui nuisent au bon fonctionnement du marché en y créant des déséquilibres ou des rigidités, par exemple la structure des négociations collectives, les caractéristiques du marché de biens et services particuliers ou le cadre législatif et réglementaire. Tout en tenant

Son rôle

Pour le gouvernement, l'organisme aurait pour mission essentielle de mieux comprendre au public les conséquences de l'évolution des prix et des revenus sur la performance de l'économie. L'influence d'un organisme de ce genre dépendrait davantage de la coopération volontaire et du soutien d'une opinion publique informée que du pouvoir juridique de modifier les décisions prises en matière de prix et de revenus. Le gouvernement - dont l'avis à ce sujet semble largement partagé - pense qu'il ne serait ni souhaitable, ni possible d'investir l'organisme en question de pouvoirs de ce genre.

L'autorité conférée par la loi à l'organisme proposé se bornerait donc à l'obtention d'informations et à la publication de rapports. Il faudrait utiliser le plus possible les sources existantes d'information statistique pour éviter un doublement d'efforts, même s'il faut pour cela améliorer sensiblement la régularité de l'information nécessaire. L'organisme proposé aurait également le droit d'obtenir directement les renseignements voulus dans certains cas, par exemple quand l'évolution de certains prix ou revenus particuliers semble exiger une analyse plus approfondie. Malgré la possibilité d'utiliser ce pouvoir pour obliger les entreprises et les employeurs de certains secteurs ou catégories à produire régulièrement des rapports statistiques, la communication périodique et directe de renseignements détaillés ne serait vraisemblablement pas nécessaire.

Pour mieux comprendre au public l'évolution des prix et des revenus et, par conséquent, agir sur cette dernière, l'organisme de surveillance devrait aller du général au particulier.

(i) Analyse de l'évolution générale des prix et des revenus

L'organisme publierait périodiquement des analyses sur l'évolution des prix et des revenus dans l'économie. Bien qu'une quantité d'informations statistiques détaillées soit publiée par divers

5 La surveillance de l'inflation après le contrôle

Outre un forum de consultation, un organisme qui suivrait l'évolution économique sur le plan de ses conséquences au niveau des prix et des coûts pourrait contribuer de façon non négligeable à l'amélioration des performances économiques. Cet avis est partagé par les gouvernements provinciaux et certains groupes du secteur privé, selon les consultations préliminaires qui ont été effectuées.

Au sens large, cet organisme aurait pour mission de rappeler aux pouvoirs publics, aux entreprises et aux travailleurs les méfaits de l'inflation et les conséquences globales des décisions individuelles. Il attirerait l'attention sur les changements de coûts et de prix qui ne semblent pas justifiés par la situation économique. Pour cela, il pourrait servir des indicateurs généraux du comportement souhaitable de l'économie qui se dégraderaient éventuellement du processus de consultation. Outre qu'il suivrait l'évolution des prix et des revenus en vue de les infléchir, l'organisme proposé en analyserait les causes. Cette analyse pourrait comporter des recherches sur la structure et la fonctionnement des marchés, ainsi que des recommandations sur les améliorations structurelles susceptibles de contribuer au ralentissement de l'inflation et à la progression des revenus réels.

Sans préjuger des réponses à apporter aux importantes questions structurelles, nous évoquons ici le rôle que pourrait jouer un organisme unique. Il faudra évidemment discuter à fond des avantages présentés par les différentes structures envisageables, en tenant compte du rôle possible des organismes provinciaux ou régionaux dans le cadre d'une coordination nationale. L'avis des gouvernements provinciaux sera à cet égard déterminant.

La nature de l'organisme de surveillance

Quel genre d'organisme établir? Beaucoup ont évoqué en termes vagues les avantages que présenterait la création d'un organisme de surveillance après l'abolition du contrôle obligatoire. Il convient d'étudier de manière plus précise la mission et les pouvoirs qui pourraient lui être confiés.

secteur privé seraient responsables de leurs actes, dont ils auraient à rendre compte à leurs propres commentateurs et au grand public. Les décisions prises finalement par le gouvernement au sujet des questions étudiées par le forum seraient rendues publiques de la façon habituelle, par exemple par un énoncé de politique, un livre blanc ou une simple annonce.

Le point de vue du forum consultatif serait évidemment d'un grand intérêt pour l'organisme de surveillance dont il est question au chapitre suivant. A mesure que la gamme des opinions sur ce qui est possible et ce qui est souhaitable dans l'économie se rétrécirait, cet organisme de surveillance serait davantage fondé à exprimer un avis sur les hausses de rémunérations et de prix.

ces hypothèses de manière à étudier les conséquences de diverses évolutions possibles, en fonction des trois plans cités précédemment, sur les progrès de l'économie canadienne dans son ensemble. Malgré l'avantage que présenterait l'établissement de ces analyses et prévisions par un groupe indépendant d'experts, le gouvernement serait disposé à se charger de ce travail. Ces informations, qui seraient conformes aux prévisions présentées au début de chaque année à la conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances, constitueraient ainsi un lien important entre les travaux des deux organismes. Les analyses et prévisions seraient déposées au Parlement, si celui-ci siège, et rendues publiques lors de leur présentation au forum.

Les participants faisant évidemment valoir leur point de vue aux discussions, ces dernières ne déboucheraient pas nécessairement sur un consensus, que l'on étudie l'évolution probable de l'économie en gardant inchangées les politiques et pratiques en vigueur, ou les progrès susceptibles d'être réalisés en modifiant la politique des pouvoirs publics ou le comportement du secteur privé. En fait, pour arriver à un consensus, il faudrait que les participants s'en tiennent à une ligne d'action donnée. Cette tentative ayant peu de chance d'aboutir, elle risquerait de rendre les discussions stériles, de dissiper les énergies et de compromettre la saine évolution du processus global de consultation. On n'attendrait pas donc du forum qu'il arrête des conclusions ou publie des rapports définitifs, malgré les échanges de vues prévus entre les membres.

Cependant, la gamme des opinions sur ce qui est possible et ce qui est souhaitable se rétrécirait sans doute à mesure que la discussion progresserait et que chaque participant comprendrait mieux le point de vue des autres. Dans ce cadre, le gouvernement continuera d'assumer la responsabilité de sa politique devant le Parlement et l'électorat; il ne peut s'engager à l'avance à accepter toute position commune qui se dégagerait éventuellement des consultations. De même, les représentants des milieux d'affaires, du monde du travail et des autres groupes du

Le forum se pencherait sur les grands dossiers économiques qui, dans la plupart des cas, auraient une portée nationale. Il pourrait aussi étudier les divers problèmes structurels évoués précédemment.

Il lui faudrait évidemment disposer d'analyses approfondies et d'informations complètes pour étudier ces questions complexes. Il semblerait souhaitable que ces renseignements soient fournis par les participants plutôt que par un personnel nombreux, même s'il est nécessaire de prévoir des services restreints de secrétariat et d'administration. Non seulement le gouvernement fédéral, mais aussi les autres participants devraient fournir des documents. On pourrait mettre à profit d'autres sources d'avis compétents, par exemple le Conseil économique du Canada. Les travaux effectués par plusieurs instituts de recherche économique non gouvernementaux au Canada auraient certainement leur utilité. Les documents publiés sur notre pays par certains organismes internationaux comme l'Organisation de coopération et de développement économiques devraient être utilisés. Le forum pourrait s'adresser à des institutions telles que le Conseil des sciences du Canada et l'Institut de recherche sur la politique publique pour obtenir des documents d'étude sur une vaste gamme de questions d'intérêt national.

Ce forum aurait certainement à étudier les perspectives économiques à court et à moyen terme, et à échanger des points de vue sur l'évolution probable de la production, de l'emploi et des prix, ainsi que les implications qui en découlent pour les revenus et les dépenses des divers secteurs. Le forum consultatif aurait indéniablement besoin d'un ensemble structuré de projections économiques pour que ses délibérations, dépassant le stade des généralités, représentent une réflexion fructueuse sur les problèmes de l'heure.

Ces projections seraient établies dans un cadre intégré tenant compte de l'interdépendance caractéristique d'une économie moderne. Elles reposeraient sur des hypothèses au sujet du contexte international et d'autres éléments échappant à la volonté des participants, sur l'orientation des pouvoirs publics et le comportement des groupes du secteur privé dans des domaines tels que l'investissement, les salaires et les prix. On pourrait évidemment modifier

Les ministres fédéraux participeraient au forum, qui serait présidé par le gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux pourraient y être représentés, compte tenu du nombre maximum de membres. Cependant, les provinces pourraient vouloir continuer à privilégier les mécanismes existants de consultation avec le gouvernement fédéral, et pourraient préférer recourir à leurs propres mécanismes de consultation du public, lesquels sont en mesure de concentrer sur les questions particulières à leur territoire respectif. Certains provinces ont déjà instauré de tels mécanismes. Elles pourraient néanmoins être invitées à envoyer leurs observateurs au forum national.

Les discussions de cet organisme influeraient sans doute sur les décisions des divers participants. Cependant, ce forum n'aurait pas de pouvoir de décision à l'égard des politiques ou programmes du gouvernement, sous peine de remettre en cause l'autorité du Parlement et de soulever d'importants problèmes constitutionnels. N'étant pas élu, le forum n'aurait aucun titre pour exercer les pouvoirs accordés aux gouvernements avec l'assentiment de la population. Il serait également impossible d'étendre la responsabilité ministérielle aux décisions que pourrait prendre un organisme de ce genre.

On pourrait toutefois prévoir des mécanismes de participation du secteur privé à la gestion de programmes particuliers en conservant le principe de la responsabilité ministérielle envers le Parlement. Sans être doté de pouvoirs de décision, ce forum pourrait influencer sur la politique et les programmes des secteurs public et privé s'il permettait aux principaux points de vue de s'exprimer et favorisait une meilleure compréhension des questions en cause.

Son fonctionnement

Le forum arrêterait lui-même son ordre du jour et ses priorités, ainsi que la durée et la fréquence de ses réunions. Il devrait siéger au moins deux fois par an, et plus souvent si les questions à étudier l'exigent. Il aurait à examiner la meilleure façon d'informer le public de ses délibérations.

Sa nature

Conscient de ces tendances, le gouvernement a intensifié ses consultations, non seulement avec les provinces, mais encore avec les représentants des entreprises et des travailleurs. Ces derniers mois ont vu se dérouler des réunions très utiles avec les milieux d'affaires et le monde du travail. Le gouvernement est d'avis qu'il est maintenant temps de faire un nouveau pas en avant. Aussi propose-t-il d'accélérer les débats en vue d'établir un nouveau et large forum de consultation. A cette fin, ce document présente des propositions sur le rôle, la forme et le fonctionnement de cet organisme.

Il serait peu réaliste d'espérer établir un organisme de consultation qui engendrerait un accord unanime sur des objectifs et des actions particulières. Cependant, il devrait être possible de canaliser vers le gouvernement l'opinion de toutes les couches du public sur les grandes questions d'orientation. Il devrait également être possible d'accroître la mesure dans laquelle les décisions individuelles, que ce soit dans le secteur public ou privé, concourent à la réalisation des objectifs nationaux. Cette question revêt une importance particulière à l'approche du contrôle.

Ces derniers mois ont eu lieu des consultations préliminaires avec les gouvernements provinciaux et les représentants de plusieurs grands groupes du monde des affaires et du travail, sur le rôle et la nature possible d'un forum de consultation. Un organisme comprenant plus de trente mais moins de cinquante membres devrait assurer un équilibre convenable et des échanges de vue utiles. Ce forum serait multipartite; sa composition refléterait l'opinion des entreprises, des travailleurs, des agriculteurs, des pêcheurs, des consommateurs, des membres de professions libérales, des coopératives et peut-être d'autres milieux. Une importante proportion de ses membres pourrait être choisie par consultation avec les grandes organisations représentant le patronat, les syndicats, etc. Le gouvernement pourrait aussi inviter d'autres personnes à y participer, compte tenu de l'équilibre général à observer au sein de l'organisme, dont les représentants régionaux.

4 Un nouveau forum de consultation

Les mécanismes politiques et institutionnels actuels fournissent un certain nombre de moyens de consultation permanente.

Le Parlement est le plus important forum national pour l'échange de vues sur diverses questions et politiques. Le gouvernement présente des propositions à un Parlement démocratiquement élu et représentatif qui les étudie, en débat, les modifie et, finalement, décide ou non d'autoriser le gouvernement à les appliquer. Les députés, qui doivent être les porte-paroles de leurs électeurs, jouent dans ce processus un rôle clé que nul ne se propose de diminuer.

En outre, les conférences fédérales-provinciales et les audiences des commissions royales d'enquête, conseils, comités consultatifs et organismes réglementaires donnent aux particuliers et aux groupes la possibilité d'influer sur l'élaboration des politiques et la mise en oeuvre des programmes. Le Conseil économique du Canada et certains autres organismes ont établi des mécanismes de consultation pour élargir leurs analyses et approfondir la compréhension des questions. Des institutions indépendantes étudient des questions particulières et en font rapport au public. Ces organes de consultation continueront leur rôle utile. Cependant, ils s'intéressent généralement à des questions particulières qui se posent à un moment donné et constituent souvent davantage un moyen de présenter des points de vue au gouvernement que d'engager un dialogue permanent.

L'interdépendance croissante des questions sociales et économiques justifie une nouvelle démarche qui aidera les Canadiens à coopérer pour faire face aux défis qui les attendent. Nombre d'observateurs de la réalité contemporaine ont mis en relief l'accélération du changement, la complexité croissante des sociétés modernes et l'influence de groupes puissants sur l'évolution d'ensemble de l'économie et de la société. Les difficultés persistantes à régler des problèmes économiques tels que l'inflation et le chômage sont souvent rattachées à ces phénomènes.

s'est engagé à contenir la croissance de ses dépenses globales et à gérer le plus rigoureusement possible ses programmes.

L'Etat fournit toute une gamme de services au public. Les frais prélevés auprès des usagers ne représentent pas toujours le coût total des services publics, ce qui oblige généralement les contribuables à subventionner les usagers. La politique de tarification des pouvoirs publics devrait encourager une utilisation efficace des ressources, contribuer à nos efforts de ralentissement de l'inflation et permettre que les catégories à revenu modique ne portent pas un fardeau excessif. Ces objectifs sont souvent contradictoires et aucune méthode simple ne peut résoudre tous les problèmes. Il y a cependant eu des cas, dans le passé, où nous avons accordé un rôle trop réduit au marché et avons subventionné implicitement ceux qui avaient davantage besoin d'aide que les autres. Les administrations publiques ont d'importantes responsabilités à titre d'employeur. Elles doivent fixer une politique de rémunération qui soit équitable tant pour les fonctionnaires que pour tous les travailleurs du pays. Sans contribuer aux tensions inflationnistes, elles doivent être justes envers leurs employés, en particulier ceux qui gagnent le moins. On trouvera au chapitre 8 un exposé plus détaillé des vues du gouvernement sur la rémunération dans le secteur public.

Le secteur public doit être géré avec rigueur et de façon à encourager l'augmentation de la productivité. L'efficacité de l'administration publique est de première importance en raison des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Bien que le gouvernement se soit fermement engagé à limiter la croissance de ses dépenses, les problèmes auxquels fera face le Canada au cours du dernier quart du siècle se traduiront par de très fortes tensions à l'augmentation des dépenses de l'État. L'amélioration de la productivité dans le secteur public permet d'obtenir plus de résultats avec les mêmes ressources. Le gouvernement

Même s'il ne fixait pas la politique économique et sociale, l'État serait un important participant à l'économie. Le secteur public emploie environ un tiers de la population active non agricole du Canada. Les administrations publiques fournissent des biens et services représentant environ un quart du produit national brut et contrôlent, par l'intermédiaire d'entreprises publiques, des sociétés qui correspondent à encore 10 pour cent du PNB. Aussi incombe-t-il aux pouvoirs publics, à titre de participants importants à l'économie, de bien administrer leurs affaires. Cette obligation comporte divers aspects. Trois d'entre eux ont trait à l'efficacité avec laquelle l'État emploie les ressources qu'il acquiert, à la tarification de ses services et au rôle d'employeur des administrations publiques.

Le secteur public de l'économie

Cependant, la coopération des Canadiens peut atténuer les difficultés d'adaptation. La conservation de l'énergie illustre la façon dont les responsabilités peuvent être partagées. C'est dans l'utilisation des automobiles et le chauffage des locaux que la conservation permet les plus grandes économies. En fixant des normes de consommation et en offrant des subventions et des encouragements fiscaux, les pouvoirs publics peuvent jouer - et ont joué - un rôle utile à cet égard. Cependant, si tous les Canadiens voulaient coopérer en diminuant volontairement leur consommation d'énergie, sans que, souvent, il leur en coûte beaucoup, ils réduiraient considérablement la nécessité d'une intervention gouvernementale et le coût du changement.

risque d'excéder l'offre que les principaux producteurs voudront mettre sur le marché au cours des années 1980, on prévoit que le Canada deviendra davantage dépendant du reste du monde.

Le gouvernement a entrepris de protéger les industries et les consommateurs canadiens contre le renchérissement de l'énergie en réglant le rythme auquel les prix intérieurs du pétrole s'alignaient sur le niveau international. Depuis les majorations des prix mondiaux intervenues à la fin de 1973, les subventions versées en faveur des consommateurs de pétrole importé dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et dans une partie de l'Ontario se sont chiffrées à environ \$4 milliards.

On convient généralement que le Canada doit mettre en valeur de nouvelles ressources énergétiques dont l'exploitation risque d'être coûteuse. Nous devons également diminuer la croissance de notre consommation d'énergie. Celle-ci devient de plus en plus rare et chère dans le monde. Nous ne pouvons échapper à cette dure réalité. L'augmentation des prix est l'un des principaux moyens permettant d'accroître l'offre d'énergie et d'en réduire la demande. Le gouvernement s'est engagé à appliquer une politique d'alignement graduel des prix intérieurs sur les prix mondiaux.

Le relèvement du prix de l'énergie au Canada pose des problèmes difficiles d'absorption et d'adaptation dans les circonstances actuelles. Le problème est de savoir comment passer à des prix relatifs supérieurs tout en évitant de perturber gravement l'économie et faire porter trop lourdement le poids de l'adaptation sur les catégories et les régions les plus touchées. Pour les raisons déjà mentionnées, un grand nombre de Canadiens risquent d'avoir un budget plus serré cette année et en 1978. Ils risquent d'avoir du mal à accepter la contrainte budgétaire supplémentaire représentée par une augmentation du prix de l'énergie. Cependant, toute tentative de se soustraire à cette contrainte en exigeant une rémunération plus élevée n'aboutirait qu'à faire passer le fardeau sur les épaules de ceux qui sont le moins en mesure de se protéger sur le marché: les personnes non organisées, les chômeurs et les bénéficiaires de revenus fixes.

un fort endettement dans la plupart des cas, et quasiment le seul à échapper à l'impôt sur les plus-values.

Ces deux séries de facteurs ont eu pour effet conjugué d'accroître considérablement le prix des logements existants ou neufs, qui sont devenus trop chers pour un grand nombre de Canadiens.

Face à cette situation, le gouvernement fédéral a mis sur pied des programmes répondant à trois objectifs : en premier lieu, mettre les logements neufs à prix modique à la portée d'un plus grand nombre de Canadiens par le Programme d'aide à l'accession de la propriété; en second lieu, par le Programme d'aide au logement locatif, rétablir et soutenir la production d'habitations à loyer, qui avait brutalement diminué en raison de la cherté croissante de la construction et de l'argent; en troisième lieu, par des subventions aux municipalités, diminuer la résistance des autorités locales à la prestation de terrains viabilisés pour les habitations à prix modique et à densité moyenne. Les programmes d'aide à l'accession à la propriété et au logement locatif ont été conçus expressément pour faire appel au marché hypothécaire privé et réduire la participation de l'Etat.

Le gouvernement ne peut relâcher ses efforts en vue d'assurer un progrès constant et rapide vers l'objectif visé, un logement convenable à la portée de tous les Canadiens. Cependant, l'importance et la croissance des dépenses publiques de logement mettent le Trésor à rude épreuve. Le gouvernement procède donc à un réexamen de la politique du logement afin d'obtenir les mêmes résultats en dépensant moins et en faisant davantage appel au marché.

L'énergie

L'énergie est l'un des domaines où notre système économique et social devra réaliser une adaptation difficile au cours de la décennie à venir. Le document Une stratégie de l'énergie pour le Canada, publié en 1976 par le gouvernement, montre bien les dimensions de nos problèmes énergétiques actuels : dans un monde où la demande globale de pétrole

On n'obtiendrait qu'une augmentation des tensions infla-
 tionnistes, les personnes touchées par le changement
 cherchant à rétablir leur situation antérieure en augmentant
 les rémunérations et prix. La répartition du revenu est un
 bon exemple de question nécessitant un partage des responsa-
 bilités et une discussion plus ouverte sur les diverses
 solutions possibles. Si un large consensus existe, il
 est possible, par l'impôt et les transferts, ou par la
 politique de rémunération des secteurs privé et public,
 de rétrécir l'échelle des revenus. Autrement, toute
 tentative de parvenir à ce but par la législation risque
 de faire plus de mal que de bien.

Le gouvernement continue d'étudier ses programmes pour
 améliorer la capacité du système à atteindre les objectifs
 visés avec une efficacité maximale et des entraves minimales
 à la liberté individuelle. À cet égard, l'administration
 a entrepris deux grandes études. L'une porte sur la
 possibilité de rationaliser un certain nombre de programmes
 sociaux et d'en accroître l'efficacité en les intégrant
 au régime fiscal. La deuxième porte sur les revenus
 fournis à la retraite, soit sur fonds publics par la
 sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du
 Canada, soit sur fonds privés par les caisses de retraite.
 À cet égard se posent d'importantes questions sur le
 partage des responsabilités entre les secteurs public et
 privé.

Le logement

Ces dernières années, deux séries de facteurs se sont
 conjuguées pour accroître les tensions sur le marché de
 l'habitation. Il s'agit d'abord de facteurs démographiques
 tenant à l'augmentation du nombre absolu de familles et
 autres genres de foyers ainsi qu'à l'évolution de leurs
 caractéristiques, qui ont mis à rude épreuve la capacité
 du pays à fournir des logements appropriés.

À ces tensions qui conduisaient à un renchérissement des
 terrains et de leur viabilisation s'est ajoutée la hausse
 générale des prix. Le logement a été l'un des actifs
 dont la valeur a augmenté le plus vite pour les Canadiens
 propriétaires ou copropriétaires d'une habitation.
 L'immobilier s'est révélé un bon placement, accentué par

Nous avons beaucoup parlé de l'évolution structurelle que doit présenter une économie dynamique. Dans ce contexte, un objectif majeur du régime de sécurité sociale est d'assurer un soutien temporaire à ceux qui pâtissent de l'évolution économique. Les critiques adressées à des programmes tels que l'assurance-chômage noircissent souvent le tableau et ne tiennent pas compte des avantages économiques et sociaux de ces mesures.

Au cours des dix années à venir, le Canada sera confronté à des défis économiques considérables. Nous avons trop d'industries non compétitives, trop peu d'entreprises qui répondent aux normes internationales de productivité. Si nous voulons maintenir la croissance à un rythme jugé souhaitable par tous, nous devons procéder à un transfert de ressources entre industries et entre entreprises. Si le fardeau de ces ajustements est supporté uniquement par les personnes directement intéressées, il en résultera non seulement une répartition peu équitable du coût de la croissance, mais également une résistance accrue à cette dernière. Les pressions visant à retarder une adaptation structurelle sont extrêmement puissantes et souvent couronnées de succès. Mieux le régime de sécurité sociale pourra atténuer ces problèmes d'adaptation, mieux les pouvoirs publics pourront résister à ces pressions. Aussi le gouvernement considère-t-il un régime de sécurité sociale convenable et efficace comme une aide à la croissance économique. Meilleur il est, plus nous pouvons nous fier à l'économie de marché. Les deux, au lieu de se contrecarrer, se soutiennent mutuellement.

Le gouvernement est également prêt à assumer sa responsabilité d'assurer un niveau de vie minimum aux personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins essentiels. Une autre fonction du régime de sécurité sociale est de modifier la répartition des revenus qui résulte du jeu des mécanismes de marché. Le gouvernement s'est engagé à réduire les écarts de revenu. Cependant, cela doit se faire d'une manière qui n'enlève pas toute motivation à l'initiative personnelle et reflète le consensus général de la population. Il serait vain d'espérer diminuer les disparités de revenu par une loi ou un règlement en l'absence de ce consensus.

Canada, qui assurent une vaste gamme de services et aux employeurs et aux employés. Du fait que certains secteurs sont en essor et d'autres en déclin, les nouvelles possibilités d'emploi productif n'apparaissent pas toujours dans la ville ou l'industrie où des postes à faible productivité ont disparu. Pour faciliter l'adaptation des travailleurs à des emplois plus productifs, l'Etat complète les efforts des employeurs privés et des gouvernements provinciaux par le Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada. Les bénéficiaires peuvent obtenir une qualification professionnelle par la formation sur le tas ou des cours en établissement. En 1977-78, environ \$580 millions seront affectés à ce programme. Des subventions à la mobilité d'environ \$14 millions au total seront offertes au cours de la présente année financière pour permettre aux Canadiens sans travail ou sous-employés d'aller où leurs compétences sont recherchées.

Cependant, les subventions aux études, au recyclage et à la mobilité de la main-d'oeuvre ne suffisent pas. Il faut prévoir des dispositions qui incitent les Canadiens à chercher des emplois productifs. Le gouvernement a modifié la Loi sur l'assurance-chômage pour accroître ces incitations tout en étendant la période de prestations et la protection en faveur des chômeurs des régions où les possibilités d'emploi sont rares.

Malgré ces efforts, certaines catégories de travailleurs et certaines régions du pays continuent de souffrir d'un chômage persistant et élevé. Des programmes sélectifs de création directe d'emplois sont nécessaires à la solution des aspects régionaux et démographiques du problème du chômage. En 1977-78, environ \$420 millions seront affectés aux programmes Canada au travail et Jeunesse Canada au travail pour créer directement l'équivalent de plus de 50,000 nouveaux emplois à l'année. Les projets Canada au travail sont proposés et administrés par les groupements locaux, les fonds étant dirigés vers les régions où le chômage est le plus grave. Pour donner plus de temps à la prévision et à l'examen des projets, ce programme fonctionnera toute l'année.

développé à long terme des provinces. D'autres programmes, tels que l'assurance chômage, ont une dimension régionale non négligeable. Les programmes de péréquation des recettes permettent à chaque province d'assurer un niveau minimal de services publics, rendant ainsi ces derniers accessibles à tous les Canadiens. Le dernier budget prévoyait des encouragements à l'investissement dans les régions à croissance lente. Ce sont là des mesures importantes qui reflètent l'engagement général des Canadiens à bâtir un pays fort et uni.

La Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, adoptée récemment par le Parlement, marque un tournant dans la gestion et le financement d'un certain nombre de programmes à frais partagés. La responsabilité d'administrer et de modifier ces programmes a été confiée aux gouvernements provinciaux, qui ont reçu à cette fin des possibilités supplémentaires d'imposition des particuliers et des sociétés. Les programmes en question pourront ainsi devenir plus efficaces et plus conformes aux situations locales et aux priorités provinciales. Le gouvernement fédéral continuera de contribuer à leur financement. Les contributions augmenteront en fonction de la croissance de l'économie et leur répartition entre les provinces comportera un élément de péréquation de manière qu'un niveau minimal de services soit assuré dans tout le pays.

Il faut cependant se rendre compte que l'origine des disparités régionales tient profondément à la structure de l'économie et aux forces sous-jacentes à cette dernière. On ne saurait attendre des programmes de l'État qu'ils résolvent tous ces problèmes. En fait, il n'est guère réaliste d'espérer structurer l'économie de manière à éliminer toute disparité. Cependant, nous devons fournir un effort plus considérable que par le passé en tant que gouvernements, en tant que participants à l'économie privée et en tant que citoyens canadiens.

La politique d'emploi et de main-d'œuvre

Une croissance rapide et le plein-emploi nécessitent également un marché du travail efficace. Cela est facilité par un réseau national de Centres de main-d'œuvre du

Les régions du pays et suffisamment sensible à la conjoncture locale. Le gouvernement a également pris d'autres mesures en faveur de la petite entreprise, notamment en réduisant les obligations de déclaration statistique et en étendant certaines mesures fiscales.

Enfin, avec le sondage Entreprise Canada '77, le gouvernement a lancé dans tout le pays une enquête auprès de 5,000 à 6,000 hommes d'affaires pour déterminer la valeur des programmes publics actuellement offerts à l'entreprise. Il s'est engagé à modifier, corriger ou éliminer les programmes à la lumière des résultats de cette enquête.

Une saine interaction entre les pouvoirs publics et le secteur privé est d'une importance extrême pour l'élaboration d'une bonne politique industrielle. L'Etat s'est peut-être montré trop peu disposé à reconnaître que l'entrepreneur a besoin d'une rémunération convenable du risque, et trop empressé à modifier des règles fondamentales sans se préoccuper suffisamment de l'effet de ces changements sur le cadre de fonctionnement des entreprises. Par contre, l'Etat a trop souvent été pressé de fournir à ces dernières une aide particulière qui entraînait une adaptation souple de l'économie aux nouvelles possibilités. Les dirigeants d'entreprises qui veulent voir diminuer l'intervention de l'Etat et préconisent une structure économique plus dynamique et plus concurrentielle seront conscients de la responsabilité qui leur incombe de ne pas faire obstacle à la réalisation de ces objectifs.

La politique régionale

La réalisation de notre potentiel national ne peut se faire sans des régions vigoureuses et dynamiques. La Confédération a profité à tous les Canadiens, les avantages d'un Etat plus vaste contribuant à la croissance de chacune des régions du pays. Cependant, il subsiste des disparités régionales qui posent un défi important à nos institutions politiques. Les Canadiens ne peuvent se satisfaire de ces disparités.

Les autorités fédérale et provinciales ont pris un certain nombre d'initiatives importantes. Le ministère de l'Expansion économique régionale soutient les efforts de

La structure industrielle du Canada, malgré sa vigueur à nombre d'égards, présente des faiblesses non négligeables qui risquent de s'aggraver. Les négociations commerciales multilatérales en cours conduiront vraisemblablement à une libéralisation sensible des échanges entre pays. Il en résultera pour le Canada des possibilités nouvelles, mais aussi des défis nouveaux dus à une concurrence plus vive de l'étranger. Le transfert d'industries vers les pays du Tiers-Monde, et la mise au point de techniques nouvelles nécessitant de gros investissements sont deux contraintes qui pèseront sur l'économie canadienne. Celle-ci compte trop d'industries à faible productivité et à bas salaires qui dépendent d'une protection tarifaire. Nous comptons trop peu d'entreprises, particulièrement sous contrôle canadien, en mesure de construire les grandes usines maintenant nécessaires dans nombre de secteurs. Au niveau national, il semble que nous n'investissions pas assez en recherche et développement industriels, ce qui nous oblige à importer une trop grande partie de notre technologie. Nous comptons trop peu d'entrepreneurs, et trop peu de sociétés désireuses d'affronter la concurrence internationale en vendant autre chose que des ressources naturelles brutes.

Les pouvoirs publics peuvent contribuer à l'amélioration de la structure industrielle en définissant les secteurs où une évolution semble souhaitable, en fournissant les encouragements voulus et, au besoin, en atténuant le coût du changement. Les pouvoirs publics doivent pour cela coordonner leur action car, si toutes les régions s'efforcent d'attirer toutes les industries et de protéger toutes les entreprises existantes, il ne sera guère possible de renforcer la structure industrielle.

Pour promouvoir la productivité et l'innovation, le gouvernement fédéral a regroupé huit programmes différents en un seul, le Programme d'expansion des entreprises. Celui-ci permettra principalement aux petites et moyennes entreprises d'obtenir les ressources financières nécessaires à l'innovation et à la croissance. Sa gestion par des organismes provinciaux - auxquels participeront les secteurs privé et public - le rendra accessible à toutes

L'économie de marché et promouvoir la croissance économique. Le but de l'Etat est d'étudier soigneusement les activités qui limitent artificiellement la concurrence et de s'y opposer si elles ne présentent pas des avantages compensatoires pour le public canadien. Il se peut que, dans certains cas, une fusion soit favorable à l'efficacité économique et à la compétitivité internationale de certaines industries. Ces fusions peuvent donc être justifiées, à condition que le consommateur soit protégé contre les possibilités d'abus de pouvoir qu'elles permettent.

En 1975, le gouvernement a élargi la loi de la concurrence pour y englober le secteur des services, interdire un certain nombre de pratiques publicitaires et commerciales trompeuses et prévoir l'examen civil d'un certain nombre de pratiques commerciales susceptibles de réduire sensiblement la concurrence. La deuxième étape de la politique de concurrence, présentée en mars, correspond à un important changement d'attitude concernant la structure industrielle et le pouvoir exercé sur le marché. Il est proposé que l'abus de pouvoir économique ne soit plus considéré uniquement comme une infraction criminelle, avec la rigidité et les restrictions inhérentes à la démarche pénale. L'examen des dossiers par un organisme civil composé de personnes hautement qualifiées, qui décideront éventuellement des mesures correctives à prendre, permettra d'aborder plus sagement les problèmes créés par la concentration du pouvoir économique.

Le gouvernement a également présenté un projet de loi sur la protection des emprunteurs et des déposants. Ce projet est conçu de manière à ce que les Canadiens qui concluent une opération financière connaissent le vrai coût financier de cette dernière et que les taux d'intérêt des débiteurs soient justes et raisonnables, tout en préservant une saine concurrence pour le jeu du marché. En vue d'une meilleure allocation des capitaux, la concurrence sur les marchés financiers sera encore renforcée par la révision de la Loi sur les banques, qu'étudiera le Parlement à sa prochaine session.

On peut aussi, au lieu de recourir à la réglementation, modifier par l'impôt et les subventions les incitations du marché. Celui-ci réagissant fortement aux encouragements proposés, il importe que ces derniers favorisent le résultat recherché. Par exemple, au lieu ou en plus de combattre la pollution par voie réglementaire, nous devrions veiller à ce que le coût de la pollution industrielle soit supporté par les fabricants et les consommateurs des produits en infraction.

On peut améliorer le jeu du marché en accroissant l'information des participants. Malgré les progrès réalisés ces dernières années sur ce plan, il reste beaucoup à faire. Le gouvernement est prêt à exposer d'avantage sa politique à un débat public. Ce document présente des propositions concrètes sur la gestion de l'économie. Si nous voulons que les particuliers se sentent responsables de leurs actes, il faut également que le secteur privé s'ouvre davantage. L'ouverture dissipe les idées fausses et la méfiance. Sur le marché du travail, par exemple, une communication plus libre de l'information à la table de négociation contribuerait souvent à la conclusion d'une entente.

Les marchés qui fonctionnent bien, dans le cadre d'incitations convenables, seront en mesure de réagir à l'évolution des possibilités et des problèmes que présente une société dynamique. Certains risquent de perdre et d'autres de gagner à cette évolution de l'économie; il incombe à l'Etat de veiller à ce que le prix du changement ne soit pas trop lourd pour un groupe particulier. Malgré l'importance de cette responsabilité, il faut bien se rendre compte que tout effort visant à protéger quelqu'un contre le changement entrave une évolution nécessaire et souhaitable. En outre, les mesures de protection susceptibles d'être adoptées par les pouvoirs publics étant elles-mêmes coûteuses, elles risquent de contribuer à l'inflation. Nous traitons ci-après de certains domaines particuliers et des mesures prises par le gouvernement fédéral.

La politique de concurrence

La politique de concurrence est un bon exemple du rôle que peut jouer l'Etat pour renforcer l'efficacité de

sur le plan de la liberté de choix et de l'initiative qu'elle offre. Aussi est-il indiqué d'accorder le plus grand rôle possible au marché, comme clé de voûte de notre structure économique.

Cependant, l'économie de marché que nous connaissons ne correspond pas à l'image simple qu'en donnent les manuels. Elle englobe l'ensemble des conditions dans lesquelles acheteurs et vendeurs sont confrontés, le cadre législatif, les pratiques institutionnelles, les encouragements offerts par l'impôt et les subventions, le pouvoir économique des divers participants et l'information dont ils disposent pour prendre leurs décisions. Il incombe aux pouvoirs publics de veiller à ce que le cadre de fonctionnement du marché en favorise l'efficacité et la souplesse au lieu d'en entraver le jeu. Il leur incombe de veiller à ce que les incitations offertes sur le marché conduisent à des décisions individuelles conformes à l'intérêt général.

Le gouvernement influe sur le cadre législatif et réglementaire du marché. Au sens étroit, la loi peut tout simplement protéger l'intégrité du marché, par exemple en réglementant la publicité trompeuse et les pratiques frauduleuses. Dans un sens plus large, le cadre législatif peut influer sur le pouvoir économique des deux grands intervenants sur le marché. Le gouvernement doit alors veiller à ce que les lois et leur application ne se traduisent pas par un déséquilibre en faveur des offreurs ou des demandeurs. Cette remarque vaut autant pour le marché du travail que pour celui des biens et services.

L'Etat peut influer sur le choix des particuliers par une réglementation qui limite ou interdit la liberté de marché, en contrôlant par exemple la pollution, en imposant des règles de sécurité ou en interdisant les produits dangereux. En fait, cette intervention est souvent la meilleure façon, pour l'Etat, de s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine. On risque cependant de voir proliférer les textes et les organismes réglementaires, ce qui augmente les coûts et introduit des rigidités néfastes à l'innovation. Cette question fait l'objet d'une étude commandée par le gouvernement pour voir si l'on peut atteindre les objectifs de la réglementation de manière moins coûteuse.

Même s'il est difficile aux particuliers de percevoir l'impact de leurs actions individuelles sur le cours de l'économie, ce sont eux qui collectivement déterminent l'évolution de cette dernière. Si tous les travailleurs obtiennent des augmentations salariales excessives, le gouvernement a le choix, à court terme, entre soit accepter cette situation au prix d'une accélération de l'inflation, soit essayer de maîtriser cette dernière au prix d'une aggravation du chômage. A terme, cependant, laisser le champ libre à l'inflation ne peut que conduire à une montée du chômage.

On ne peut attendre de l'Etat qu'il garde l'industrie privée concurrentielle par rapport à l'étranger si les coûts de production augmentent plus vite au Canada. C'est au secteur privé principalement qu'il incombe de remédier à certains des problèmes à l'origine de cette situation: mauvaise administration, insuffisance des investissements, faible croissance de la productivité et hausse rapide des salaires. Il y a déjà eu bien trop d'exemples de pays qui prenaient un moyen d'action général, comme une modification du taux de change, pour une panacée permettant de régler des problèmes particuliers de ce genre.

Les difficultés causées par la dégradation de notre capacité concurrentielle dans le monde illustrent bien ces interactions. La baisse récente du dollar canadien a compensé en partie le handicap de nos producteurs par rapport aux concurrents étrangers en diminuant directement le prix de nos exportations. Simultanément, elle a renchééri les biens et services importés de l'étranger. Si les Canadiens essayaient de compenser ce renchérissement des importations en exigeant une hausse des prix et des salaires, les coûts de production augmenteraient. Nos ventes à l'exportation en souffriraient, ce qui nous entraînerait dans un cercle vicieux de dépréciations successives qui, sans guère corriger nos problèmes de balance des paiements, aggraveraient l'inflation.

Le cadre de l'économie de marché

L'économie de marché est un mécanisme efficace d'allocation des ressources. Elle présente en outre de grands avantages

répercussions sociales et économiques. Si nous voulons éviter des interventions beaucoup plus directes et fréquentes de l'Etat dans tous les domaines de l'activité économique, les particuliers et les organismes privés doivent prendre leurs responsabilités. Le gouvernement, en proposant le processus de consultation exposé plus loin, s'efforce de contribuer à l'avènement de ce partage des responsabilités.

La gestion de l'économie

L'Etat peut et doit influencer sur le cadre général dans lequel les décisions économiques sont prises. De façon générale, il peut influencer sur la demande globale exprimée sur le marché par son pouvoir de dépense et d'imposition, ainsi que sur la régulation de la masse monétaire. Lorsqu'il arrête sa politique économique, le gouvernement doit veiller à ne pas trop en demander à l'économie et à ne pas prendre des mesures qui pallieraient les difficultés de l'heure au prix d'une aggravation des problèmes futurs. Il s'expose à certains dangers en voulant trop bien régler l'économie. Cependant, il reste à l'Etat, que ce soit au niveau fédéral ou provincial, un rôle important à jouer pour compenser les fluctuations conjoncturelles de l'économie et promouvoir une croissance régulière sans inflation.

Cependant, l'Etat ne peut à lui seul garantir les résultats de sa politique. Il faut également que tous les membres de la collectivité agissent en conformité avec le but visé. Par exemple, si le gouvernement fédéral appuyé par la Banque du Canada peut exercer une influence expansionniste sur la croissance de la dépense et du revenu globaux, il ne peut déterminer dans quelle mesure son action conduira à une augmentation de la production et de l'emploi plutôt qu'à une accélération des prix et des coûts. Il en résultera une certaine combinaison des deux effets, et les conséquences finales de cette action dépendront de la multitude des décisions prises dans toute l'économie. S'il incombe donc à l'Etat d'arrêter la politique économique générale, d'autres que lui sont également responsables des résultats de l'économie.

- Le gouvernement, conformément au désir de la société, s'est fermement engagé à garantir la liberté individuelle, l'égalité des chances et la justice sociale.
- Il faut gérer la politique sociale de manière à protéger et à améliorer la société de progrès que les Canadiens ont édifiés, sans que cela conduise pour autant à un développement constant de l'Etat et à une érosion persistante des libertés personnelles.

Le partage des responsabilités

L'un des enseignements de la dernière décennie est que les pouvoirs publics ne peuvent résoudre seuls les problèmes économiques et sociaux. On peut toutefois s'attendre à ce qu'ils soient à l'avenir encore davantage pressés d'intervenir pour résoudre les problèmes auxquels est confrontée l'économie et veiller à ce que le changement économique ne se fasse pas aux frais de ceux qui sont le moins en mesure d'en supporter le coût. L'Etat ne peut éliminer la responsabilité qui est la sienne de jouer un rôle important dans la gestion de l'économie et l'édification d'une société plus humaine. Nous sommes toutefois conscients des limites de l'action gouvernementale et pensons que la réalisation de nos objectifs collectifs sera favorisée par la reconnaissance du fait que les responsabilités sont partagées non seulement entre les pouvoirs publics, mais aussi entre ces derniers et le secteur privé. L'Etat doit se préoccuper de l'incidence des lois, règlements et politiques sur le fonctionnement du marché et les encouragements qu'il offre aux particuliers et aux entreprises. De leur côté, les agents du secteur privé doivent se préoccuper des conséquences globales de leurs actions individuelles.

Les gouvernements peuvent favoriser la libre discussion de notre situation économique réelle et contribuer à fournir l'information nécessaire aux participants à l'économie pour comprendre les répercussions de leur action. Les gouvernements doivent aussi être prêts à régler les situations particulières où, de toute évidence, les prix et les revenus sont fixés sans tenir compte des

3 L'Etat et l'économie

Le Canada a depuis toujours une économie mixte. Nous nous sommes fiés aux entrepreneurs individuels pour mobiliser et gérer les capitaux destinés au développement de nos ressources, de nos terres agricoles et de notre industrie. Parallèlement, l'Etat a joué un rôle important de soutien et d'orientation du développement économique. L'organisation politique du Canada, les difficultés considérables occasionnées par la mise en valeur d'un territoire aussi étendu et les gros investissements nécessaires à l'exploitation de nos ressources ont obligé les pouvoirs publics à intervenir, au niveau tant provincial que fédéral. L'Etat a aussi participé directement, et dans une mesure croissante, à la prestation des services sociaux, dans la ligne d'une évolution commune à tout le monde occidental.

Malgré l'important rôle de l'Etat dans l'économie, les Canadiens rejettent un système dans lequel la totalité ou la plupart des décisions seraient prises par les pouvoirs publics. Pour des raisons d'efficacité et parce qu'ils sont persuadés que la meilleure façon de protéger les libertés individuelles est d'éviter une concentration excessive du pouvoir, les Canadiens ont opté pour un régime faisant la plus large part aux décisions des particuliers et des organismes privés. Le rôle de l'Etat dans l'économie s'est généralement borné à influencer sur le cadre dans lequel ces décisions sont prises ou à participer à ces dernières uniquement lorsqu'elles portent sur des questions générales d'allocation des ressources ou de politique sociale.

Le document intitulé La Voie à suivre se penchait sur le rôle que pourrait jouer l'Etat après les contrôles et posait un certain nombre de principes destinés à orienter l'élaboration future des politiques fédérales. Voici un rappel de ces principes :

- La meilleure façon de réaliser le potentiel du Canada et nos objectifs consiste à recourir davantage à une économie de marché efficace.

empêché ou limité l'augmentation des prix intérieurs l'an dernier, sa baisse aura l'effet contraire en 1977. En troisième lieu, un certain nombre de conventions salariales prévoient la récupération des hausses refusées par la Commission de lutte contre l'inflation, ainsi que d'autres dispositions à effet retardé susceptibles d'entraîner des hausses salariales inflationnistes une fois les contrôles abolis. En quatrième lieu, un certain nombre de revendications salariales excessives sont encore à prévoir, même pendant la deuxième année du programme de contrôle. Une forte proportion des régimes de rémunération devra être renégociée ou déterminée à nouveau au cours de l'année à venir.

Si ces éléments conduisent à une reprise de la spirale des prix et des coûts une fois les contrôles abrogés, l'acquis durement gagné des dix-huit derniers mois sera menacé. En demandant des augmentations nominales supérieures, on n'obtiendrait pas une amélioration plus marquée des revenus réels. On aboutirait en fait à un renforcement des facteurs inflationnistes, à une aggravation des tensions sociales et à une diminution de l'emploi. Les efforts de rétablissement de notre compétitivité internationale se trouveraient compromis, avec les conséquences néfastes que cela aurait sur notre balance commerciale. La reprise des investissements serait entravée. Toute tentative visant à tenir compte d'une inflation plus rapide par une politique fiscale et monétaire davantage expansionniste serait vouée à l'échec. Par conséquent, nous avons besoin d'un processus de décontrôle qui nous garde dans la voie du ralentissement de l'inflation et contribue à rétablir la confiance dans l'avenir de notre économie. Il faut pour cela évaluer de façon réaliste nos perspectives économiques et assumer notre part de responsabilité dans les performances de l'économie canadienne.

prévoir de pénuries importantes au cours des deux années à venir. Les prix mondiaux de l'alimentation, des matières industrielles et de l'énergie augmenteront probablement, et au mieux à un rythme modeste. Il est peu vraisemblable cependant que ces produits, au cours des deux prochaines années, soient à l'origine d'une flambée des prix comparable à celle observée récemment. En troisième lieu, le programme de contrôle ne semble pas avoir créé de distorsions généralisées sur les marchés canadiens du travail ou des produits, ni dans la structure des rémunérations et des prix. Il convient de s'en réjouir, puisque d'importantes distorsions ou l'impossibilité de procéder à certains ajustements pendant la période de contrôle risqueraient d'entraîner de fortes hausses de rémunérations ou de prix lors du décontrôle. En quatrième lieu, les dirigeants syndicaux et patrons pensent que la situation s'est stabilisée, dans la mesure où les Canadiens n'ont plus à craindre la réapparition des genres de pressions qui avaient poussé et obligé le gouvernement à instaurer le programme de contrôle.

Le plus important est que la psychose inflationniste semble s'être considérablement atténuée depuis octobre 1975. Le Canadien moyen ne s'attend plus à des hausses de prix ou de salaires à deux chiffres. Les journaux ne font plus état de ces augmentations salariales astronomiques qui étaient une invite aux autres travailleurs. Il ressort des enquêtes faites auprès des entreprises et des consommateurs qu'ils n'espèrent plus des hausses rapides de prix. L'atténuation des anticipations inflationnistes s'explique par l'amélioration récente de la tenue des prix ainsi que l'engagement du gouvernement, matérialisé par le programme de lutte contre l'inflation, à juguler la hausse excessive du coût de la vie.

Cependant, il faut aussi compter avec des éléments moins favorables. En premier lieu, comme nous l'avons déjà mentionné, le renchérissement de l'énergie et de l'alimentation aura certainement un effet sur les prix au Canada. En second lieu, notre monnaie, qui avait progressé en moyenne en 1976, a accusé une baisse sensible ces derniers mois. Alors que la hausse du dollar canadien avait

Dans son dernier rapport annuel, le gouverneur de la Banque du Canada a confirmé la politique de l'expansion monétaire. Bien que la politique fiscale n'ait pas été assortie d'objectifs chiffrés, on sait qu'il vaut mieux éviter de la modifier de même que la politique monétaire, trop brutalement. Le budget de novembre 1974 comportait des encouragements importants pour soutenir la demande et limiter la gravité de la récession au Canada en 1975-76. Avec la reprise intervenue depuis le début de 1975, l'orientation fiscale et le déficit qu'elle comportait sont restés essentiellement les mêmes en 1976-77. Un certain nombre de mesures fiscales modérément expansionnistes ont été prises avant le budget du 31 mars dernier, principalement par une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers permise par l'indexation, l'abaisssement des primes d'assurance-chômage et le lancement de nouveaux programmes de création directe d'emplois. Le dernier budget a injecté de nouveaux stimulants, dont la portée et la nature devaient cependant tenir compte de l'engagement de limiter les dépenses, du volume déjà élevé des besoins de financement et de la priorité accordée au soutien de l'investissement privé. Cela était nécessaire à une expansion soutenue de la production, du revenu et de l'emploi.

La levée des contrôles

La conjoncture actuelle et les perspectives économiques au Canada présentent certains indices favorables à la réussite du décontrôle au cours des quelque douze mois à venir. En premier lieu, étant donné l'important sous-emploi actuel des ressources matérielles et humaines au Canada et dans les pays industrialisés en général, on ne risque guère d'assister à une reprise de l'inflation par la demande à la levée des contrôles. En second lieu, bien qu'on ne puisse écarter la possibilité de ruptures de stock - en raison, par exemple, d'un déficit général des récoltes, d'un embargo pétrolier ou de graves perturbations dans le commerce d'un certain nombre de produits de base -, la situation générale de l'approvisionnement en produits alimentaires, en matières premières industrielles et en ressources énergétiques ne permet pas de

l'indiquait le budget du 31 mars, le rythme et le mode de réalisation de ces objectifs sont assortis de certaines contraintes. Une reprise de la spirale inflationniste transformerait en régression, au bout d'un certain temps, les progrès enregistrés à court terme sur le plan de l'emploi. Une augmentation massive des dépenses publiques permettrait sans doute d'accroître le nombre de postes dans l'immédiat, mais ce serait aux dépens d'une croissance efficace et soutenue de la production, de l'emploi et des revenus. En outre, il serait alors difficile de croire à la détermination des pouvoirs publics de restreindre l'augmentation de leurs dépenses et, en temps voulu, leur déficit. Nous courrions le risque grave de raviver les anticipations inflationnistes.

La poursuite du ralentissement de l'inflation est une condition nécessaire à l'amélioration de nos perspectives économiques. Elle est indispensable à la confiance des entreprises, à l'exploitation des marchés en essor, à l'investissement et à une réduction durable du chômage.

L'instauration d'un climat favorable

Le gouvernement a pour premier devoir d'instaurer un climat qui permettra au secteur privé de se développer en toute confiance et de créer des emplois durables et satisfaisants pour les travailleurs. La politique actuelle vise à créer ce climat. Le gouvernement sait également que le niveau du chômage dans certaines régions et certaines catégories exige des initiatives particulières. Aussi a-t-il modifié son ordre de priorité, dans le cadre d'une politique générale de restrictions budgétaires, pour accroître l'aide aux programmes d'emploi direct.

La politique économique fédérale continue d'être fondée sur les principes établis à l'instauration du programme de lutte contre l'inflation. La limitation de la croissance des dépenses doit être maintenue, et les mesures visant à améliorer le fonctionnement et la structure de l'économie font partie des priorités.

ramenée à moins de 6½ p. cent. Le niveau exceptionnellement bas des prix alimentaires, l'effet favorable sur les prix d'un dollar canadien résistant pendant la majeure partie de 1976 et des marges bénéficiaires anormalement faibles en raison du net ralentissement observé au Canada et ailleurs dans le monde, ont permis une hausse réelle des revenus des ménages et des rémunérations de l'ordre de 3½ à 4½ p. cent, soit bien plus que l'augmentation annuelle d'environ 2 p. cent de la productivité par travailleur.

Cette année a vu les prix alimentaires reprendre leur hausse. Le coût de l'énergie continue de monter. En outre, la baisse du dollar canadien exerce une tension à l'augmentation des prix intérieurs. Étant obligés de consacrer davantage de biens et de services produits au Canada à l'achat de la même quantité de biens et de services à l'étranger, nous devons accepter une progression moins forte de nos revenus réels. En fait, il se pourrait que ces derniers, par tête d'habitant, augmentent moins vite que la productivité moyenne. Ce phénomène se traduira pour un ménage moyen par une hausse des prix à la consommation un peu plus forte que l'an dernier et une croissance des rémunérations un peu moins vive.

Toute tentative concertée de fuir cette réalité, par exemple en intensifiant les revendications salariales, réduirait à néant nos progrès vers le ralentissement de l'inflation. Elle compromettrait le rétablissement de notre situation concurrentielle et mettrait en danger la création d'emplois.

Pendant toute la récession et les premiers temps de la reprise, de 1974 à 1976, la production, l'emploi et l'utilisation des capacités ont affiché une meilleure tenue au Canada que dans les autres pays industrialisés. Cependant, une marge considérable de sous-emploi subsiste dans notre économie. Nous avons besoin, de toute évidence, d'une croissance plus rapide de la production et de l'emploi pour réaliser notre potentiel économique. Il est possible d'accroître les investissements en termes réels, de réduire le déficit de notre balance des paiements et d'améliorer notre consommation. Cependant, comme

Le rythme d'augmentation de la population active canadienne doit ralentir, en raison d'un taux faible de croissance démographique et de l'évolution de la pyramide des âges. Ce phénomène aura pour effet de réduire la croissance économique réelle susceptible d'être réalisée et de rapprocher la progression des revenus réels par habitant de celle de la productivité. A la lumière de la situation économique internationale et de nos perspectives démographiques, il est peu probable que la croissance relativement rapide des revenus réels observée ces dernières années se poursuive à l'avenir.

Le problème persistant de l'inflation

Pour pouvoir réaliser notre potentiel, il nous faudra adapter la structure de notre économie. Nous devons également ne pas trop en demander à l'économie. L'inflation continue d'être un obstacle important à la réalisation de nos objectifs collectifs et individuels.

L'évolution du début de la décennie s'est traduite par des problèmes d'inflation, de chômage et de déficit extérieur dans tout le monde industrialisé. Le Canada n'y a pas échappé, subissant des taux d'inflation supérieurs à 10 p. cent. Pendant la récession internationale de 1974-1975, la croissance de la production et de l'emploi s'est mieux maintenue au Canada que dans les autres pays industriels, ce qui a eu notamment pour conséquence un ralentissement de l'inflation moins marqué et plus tardif qu'ailleurs. La compétitivité du Canada par rapport à l'économie américaine commence à se dégrader sensiblement. En octobre 1975, le gouvernement instaurait le programme de lutte contre l'inflation, qui visait à ramener celle-ci à 8 p. cent ou moins au bout d'un an et à 6 p. cent après deux ans. On projetait une augmentation réelle de revenus par travailleur d'environ 2 p. cent la première année.

Les statistiques permettent maintenant d'affirmer que la plupart des travailleurs canadiens ont bien traversé cette première année d'application du programme. Malgré un net ralentissement, les rémunérations ont progressé de plus de 10 p. cent en moyenne. En même temps, la hausse de l'indice des prix à la consommation était

2 Problèmes et perspectives

A l'heure où nous préparons à abandonner les contrôles et où nous approchons des années 80, il est indispensable d'évaluer notre situation et nos perspectives économiques.

Comme tous les autres pays industriels, le Canada a dû faire face dernièrement aux problèmes combinés de l'inflation, du chômage et d'une faible croissance. Il faut cependant rappeler que les Canadiens ont bénéficié d'une progression remarquable - 5 p. cent certaines années - de leurs revenus réels par tête. Cette hausse a été plus rapide que dans tous les autres grands pays industrialisés occidentaux et supérieure à plus de deux fois l'augmentation annuelle moyenne de la productivité par personne employée. Cette période a été marquée par un certain nombre de facteurs exceptionnellement favorables au Canada. En premier lieu, alors que des influences extérieures aggravaient nos problèmes inflationnistes, les Canadiens profitaient d'une amélioration sensible des termes de l'échange, le prix moyen de leurs produits d'exportation augmentant plus vite que celui des importations. En second lieu, le Canada a été, sur l'ensemble de la période, un important exportateur net d'énergie, à des conditions relativement favorables sur la fin. En troisième lieu, grâce à une progression de l'emploi beaucoup plus rapide que celle de la population et, donc, à la proportion beaucoup plus forte de familles canadiennes recevant deux ou trois chèques de paye ou plus, les revenus réels par tête d'habitant se sont considérablement accrus. Le Canada a créé des emplois pour la majeure partie d'une population active en augmentation rapide, à cause d'une très vive hausse tant de la population que de la proportion de nouveaux actifs.

Ces conditions favorables ne pouvaient durer. Les emprunts que nous faisons au reste du monde pour soutenir notre niveau actuel de consommation comportent des limites. Le profil des échanges internationaux évoluant et les pays en voie de développement continuant d'exiger une répartition plus équitable de la richesse mondiale, nous risquons d'avoir du mal à maintenir des termes de l'échange favorables. Le Canada est maintenant un importateur net de pétrole et risque, à brève échéance, de se retrouver dans la même situation pour l'ensemble du commerce énergétique.

contrôle obligatoire, pour promouvoir une consultation constante sur les questions économiques et établir un mécanisme permanent de surveillance des hausses de prix et de revenus.

Dans le document sont étudiées diverses méthodes possibles de suppression des contrôles ainsi que, de manière plus approfondie, deux questions importantes pour les pouvoirs publics, à savoir les relations ouvrières-patronales et la rémunération dans la fonction publique.

être instauré. Il faudrait enfin mettre en place les organismes de consultation susceptibles de compléter utilement notre système mixte de gestion économique et sociale.

Si nous voulons laisser principalement au marché le soin de répartir les ressources de capitaux, de main-d'œuvre et autres de la manière la plus efficace et de déterminer les revenus et les prix, il est indispensable que le marché fonctionne bien. A cette fin, il convient notamment d'améliorer l'information et les incitations. La simplification des règlements et directives applicables au jeu du marché va dans ce sens. La politique de concurrence, la politique industrielle, la politique de main-d'œuvre et les relations ouvrières-patronales doivent toutes être améliorées.

Nous avons la possibilité de nous libérer des contrôles sans à-coups et dans la coopération, pour entrer dans une ère où les choix individuels seront fondés sur une meilleure compréhension - et un plus grand souci - de leurs répercussions économiques et sociales.

En octobre 1976, le gouvernement fédéral publiait un document de travail intitulé La voie à suivre. Celui-ci étudiait les origines complexes de l'inflation au Canada et cherchait à cerner, au-delà du programme de contrôle, les grands principes et orientations qui devraient guider la politique de l'Etat après la levée des contrôles. Ce document lançait un processus officiel de discussion, de dialogue et de consultation avec toutes les composantes de la société canadienne.

Ce document-ci représente un nouveau pas vers des consultations plus approfondies et plus précises avec la collectivité nationale. On y étudie les réalités économiques de la situation du Canada dans le monde ainsi que, brièvement, un certain nombre de questions spécifiques d'orientation. Ce document fait ressortir certaines limites de l'action gouvernementale dans la solution des problèmes économiques et sociaux, ainsi que les conséquences qui en résultent pour les groupes du secteur privé. On y évoque certaines mesures qui pourraient être prises, à l'abolition du

La majorité des Canadiens désire maintenir et renforcer cette économie mixte où dominent largement les décisions du secteur privé. Le contrôle des prix et des revenus instauré en 1975 doit être considéré comme une intervention nécessaire mais temporaire dans la prise des décisions. On doit faire face au défi que pose le fonctionnement d'une économie saine et stable sans contrôle obligatoire des prix et des revenus pris individuellement. Selon la loi, le programme doit prendre fin d'ici le 31 décembre 1978, et il existe des raisons impérieuses pour ne pas faire des contrôles une caractéristique permanente de notre vie économique.

De toute évidence, le contrôle met en jeu des règles nécessairement entachées d'un certain arbitraire, qui substituent le jugement d'un nombre relativement restreint d'individus à celui d'une multitude de personnes. Le système de contrôles ne peut s'adapter rapidement ni convenablement, au fur et à mesure, aux changements et aux possibilités nouvelles. Des distortions nombreuses risquent d'apparaître. Lorsqu'on essaie de les adapter à l'évolution rapide des circonstances, on accroît nécessairement le caractère tâtilon et bureaucratique des contrôles. Les disparités s'aggravent et, avec le temps, les individus et les groupes deviennent de plus en plus réticents à sacrifier leur liberté d'action; il faut alors accroître la contrainte sous peine de voir la résistance au programme se généraliser.

Le passage à une économie saine et stable sans contrôle obligatoire suppose un certain nombre d'actions. Il faut protéger l'acquis obtenu par le ralentissement de la hausse des prix et l'atténuation des anticipations inflationnistes. Il faut renforcer l'évolution amorcée vers le rétablissement de notre compétitivité internationale. Il faut continuer d'orienter la politique fiscale et monétaire en fonction d'objectifs réalistes de croissance et de réduction de l'inflation. La méthode et le calendrier de décontrôle devraient y contribuer. Un nouvel esprit de communication, de réalisme et de sens des responsabilités partagées entre les pouvoirs publics, les entreprises et les travailleurs devrait

1 Nos objectifs économiques

Le Canada est un pays doté de grandes ressources naturelles et d'une population pratique et active. Ses industries font appel aux techniques de pointe. Peu de pays bénéficient d'une assise aussi solide pour la réalisation d'objectifs économiques essentiels, soit une croissance élevée et stable de la production de biens et de services, ainsi que des revenus, la capacité de concurrencer efficacement les autres producteurs dans le monde, la création d'emplois pour notre main-d'œuvre, la répartition équitable des revenus et les moyens de protéger les citoyens affectés par les changements brutaux et imprévisibles de la conjoncture économique.

Ces dernières années, la poursuite de ces objectifs dans notre pays a été entravée par une inflation extrêmement rapide. Ce facteur de division aux effets dévastateurs a fait obstacle à nos efforts.

Nous avons au Canada la capacité et la possibilité de réaliser des progrès économiques si l'inflation est moins rapide. Nous avons besoin, pour cela, non seulement d'une bonne politique de la part des pouvoirs publics, mais aussi d'un sens des responsabilités partagé par tous les Canadiens.

Au Canada, nous avons choisi de combiner nos ressources humaines et matérielles dans une économie mixte. Le cœur de l'activité économique est constitué par le marché et les décisions du secteur privé. Les pouvoirs publics cherchent à promouvoir l'efficacité et l'équité de cette économie de plusieurs façons. Par la politique fiscale et monétaire, ils influent globalement sur la production, le revenu, l'emploi et l'inflation, ainsi que sur les échanges avec le reste du monde. Ils établissent un cadre législatif, réglementaire et incitatif à l'intention du secteur privé, tout en finançant ou en assurant directement un certain nombre de services généralement considérés comme relevant de l'Etat. Ils jouent un rôle primordial dans le soutien du revenu, la sécurité sociale, la redistribution des revenus et le développement économique régional.

Ce document d'étude porte sur les questions cruciales posées par le décontrolé et les mesures susceptibles de promouvoir une économie plus saine et moins propice à l'inflation.

Il nous faudra bientôt mettre fin au contrôle des prix et des revenus.

La plupart des Canadiens se rendent compte que ces mesures, nécessairement temporaires, doivent être abolies lorsqu'elles ont rempli leur mission.

A partir de cet objectif, le document étudie nos problèmes économiques et le rôle des divers groupes dans la prise des décisions économiques. Il propose un certain nombre d'orientations qui pourraient permettre de résoudre nos difficultés.

Avant tout, ce document invite tous les Canadiens à participer à l'élaboration des décisions économiques dont dépendra notre progrès futur.

9	Les prochaines étapes.....	66
8	La rémunération dans le secteur public.....	58
	Les relations de travail.....	59
	Les rémunérations.....	60
	Le contrôle.....	62
	L'après-contrôle.....	62

Contenu

1	Avant-propos.....	1
3	1 Nos objectifs économiques.....	3
7	2 Problèmes et perspectives.....	7
8	Le problème persistant de l'inflation.....	8
10	L'instauration d'un climat favorable.....	10
11	La levée des contrôles.....	11
14	3 L'Etat et l'économie.....	14
15	Le partage des responsabilités.....	15
16	La gestion de l'économie.....	16
17	Le cadre de l'économie de marché.....	17
19	La politique de concurrence.....	19
21	La politique industrielle.....	21
22	La politique régionale.....	22
23	La politique d'emploi et de main-d'oeuvre.....	23
25	La sécurité sociale.....	25
26	Le logement.....	26
27	L'énergie.....	27
29	Le secteur public de l'économie.....	29
31	4 Un nouveau forum de consultation.....	31
32	Sa nature.....	32
33	Son fonctionnement.....	33
37	5 La surveillance de l'inflation après le décontrôle.....	37
37	La nature de l'organisme de surveillance.....	37
38	Son rôle.....	38
41	Son organisation.....	41
43	6 Le décontrôle.....	43
52	7 Les pouvoirs publics et les relations de travail.....	52

Programme de coopération

Un document d'étude portant sur les questions
du décontôle et de l'après-contrôle

3 1761 11550390 6

